DOCUMENT RESUME

ED 429 440 FL 025 786

AUTHOR	Churchill, Stacy
TITLE	Official Languages in Canada: Changing the Language Landscape. New Canadian Perspectives = Les langues officielles au Canada: transformer le paysage linguistique. Nouvelles Perspectives Canadiennes.
INSTITUTION	Canadian Heritage, Ottawa (Ontario).
ISBN	ISBN-0-662-63501-9
ISSN	ISSN-1203-8903
PUB DATE	1998-00-00
NOTE	198p.
AVAILABLE FROM	Official Languages Support Programs, Department of Canadian Heritage, 15 Eddy, Ottawa, Ontario, Canada K1A-OM5 (Cat. no. CH3-2-7/1998); Tel: 819-994-2224; Web site: http://www.pch.gc.ca/offlangoff/perspectives/index.htm (free).
PUB TYPE	Books (010) -- Reports - Descriptive (141) -- Multilingual/Bilingual Materials (171)
LANGUAGE	English, French
EDRS PRICE	MF01/PC08 Plus Postage.
DESCRIPTORS	*Bilingualism; Change Strategies; English; Federal Government; Foreign Countries; French; Geography; *Language Minorities; Language of Instruction; *Language Planning; *Language Role; North American History; *Official Languages; Policy Formation; Public Opinion; *Public Policy; Second Language Instruction; Social Change; State Government
IDENTIFIERS	*Canada

ABSTRACT

This book offers an overview of the events surrounding the development of the two official language communities (English and French) of Canada during the last 30 years and the establishment of a model of official bilingualism. The text is provided in both languages. Chapter 1 describes the context of language change: historical origins of populations speaking English and French; the current distribution of official language groups across the country, and the context for policy making in a bilingual country. Chapter 2 outlines the objectives pursued by federal and provincial governments for official languages, and the long-term action of the federal government to improve the status and use of official languages in federal institutions, to support the development of official language minority communities, and to promote English and French throughout Canadian society. Chapter 3 reviews the major shifts in provincial policies and programs for official language minorities. The final chapter presents the results of three decades of sustained effort to give English and French equal status in Canadian society, outlining provincial achievements, minority community development, and growing public support for the official languages and policies to promote them. Contains 47 references. (MSE)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

Canadian Heritage   Patrimoine canadien

ED 429 440

Official Languages in Canada: Changing the Language Landscape

Stacy Churchill

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

☑ This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.

☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.

• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

PERMISSION TO REPRODUCE AND DISSEMINATE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

Michael O'Keefe

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

1

FL 025 180

Canada

BEST COPY AVAILABLE

Canadian Heritage Patrimoine canadien

NEW CANADIAN PERSPECTIVES

Official Languages in Canada: Changing the Language Landscape

Stacy Churchill

OFFICIAL LANGUAGES

CANADIAN STUDIES

Canada

The opinions expressed in this publication are those of the author and do not necessarily reflect federal government policy or opinion.

Canadian Cataloguing in Publication Data

Churchill, Stacy, 1939-

Official Languages in Canada: Changing the Language Landscape

(New Canadian perspectives, ISSN 1203-8903)
Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Les langues officielles du Canada
Co-published by Canadian Studies Program and Official Languages Support Programs
Includes bibliographical references.
ISBN 0-662-63501-9
Cat. No. CH3-2-7/1998

1. Language policy - Canada.
2. Bilingualism - Canada.
I. Canada. Canadian Heritage.
II. Canadian Studies Program.
III. Canada. Canadian Heritage. Official Languages Support Programs.
IV. Title.
V. Title: Les langues officielles au Canada
VI. Series

P119.C3C47 1998 306.44'971 C98-980135-7E.

TABLE OF CONTENTS

Foreword i

Introduction 1

1. The Context 3

2. Thirty Years of Federal Leadership 17

3. Provinces and Official Language Minorities 27

4. The New Landscape of Official Languages in Canada 51
   [Hidden] Success Story No. 1: Public Support 53
   [Public] Success Story No. 2: The Youth Option 57
   [Dramatic] Success Story No. 3: Building Momentum for Language Change 63

Epilogue: Canada as a Post-Modern Nation-State 77

Bibliography 81

Appendix A: Note on First Nations .87

Appendix B: Section 23, The Canadian Charter of Rights and Freedoms 89

FOREWORD

This overview of events surrounding the development of the two official language communities of Canada during the last 30 years represents a highly personal viewpoint—a viewpoint which I have attempted to make as consistent as possible with my own commitment to historical accuracy. Yet the events described are contemporary, and even the most factual description cannot escape being a personal interpretation. My vantage point is one of an observer with a strong commitment to social justice. For about a quarter century I have participated in the events—usually as an educator, academic researcher and evaluator of policies and programs, but sometimes as a public defender of minority rights.

A short bibliography of easily accessible (mainly official) information sources contains most of the 'facts' that have been brought together here. References have been kept to a minimum. As a general rule I have included references on issues that are little known from easily accessible sources together with pointers to publications of mine where critical readers may pursue an interpretation that I have developed more fully elsewhere.

I should like to express my appreciation to the Department of Canadian Heritage for entrusting to me the task of analysing for the public a series of issues that are rooted deeply in our country's history and of decisive importance for its present and future. The work is dedicated to future generations of Canadians whose well-being depends on the responsibility we show in defending and maintaining the harmonious co-existence of the English-speaking and French-speaking communities of Canada.

Stacy Churchill
Professor
School of Graduate Studies
Ontario Institute for Studies in Education
University of Toronto

INTRODUCTION

Canada is known throughout the world as a bilingual country and is often cited as a model democracy. In the more than two centuries since Britain took possession of New France and other French colonies, Canada's society has developed in relative harmony and produced a country where, on the eve of the 21st century, two great language groups—English-speaking and French-speaking Canadians—still manage to live together in relative harmony and prosperity.

The purpose of this book is to present an overview of the accomplishments of the Canadian model of official bilingualism, based upon the co-existence of English-speaking and French-speaking Canadians and upon a partnership between federal and provincial governments in serving citizens' needs and interests.

The author does not pretend that this co-existence has been free of conflict. In the contemporary world Canada's record of democratic co-existence of two large and very different language groups within a single state, is an exception not the rule. The decision to have English and French as official languages is a minimum requirement to allow Canada to develop as a country, as is the goal of giving both languages equal status in all spheres of life.

Much of current Canadian practice in the field of official languages is a product of public policy decisions taken in the short period from the early 1960s down to the present. This book outlines some of the historical background to these events but concentrates primarily on the recent period and its implications for contemporary Canadian life. Chapter 1 describes the context of language change—federalism as a product of demography and geography, the historical origins of

populations speaking English and French, the current distribution of official language groups across the country, and the context for policy making in a country where the co-existence of French and English as official languages is a symbol of Canada's identity as a nation-state. Chapter 2 outlines the objectives pursued by federal and provincial governments for official languages in Canada and the long-term action of the federal government to improve the status and use of official languages in federal institutions, to support the development of official language minority communities and to promote English and French throughout Canadian society. Chapter 3 reviews the major shifts in provincial policies and programs for official language minorities. Chapter 4 is a balance sheet showing the results of three decades of sustained effort to give English and French equal status in Canadian society, outlining provincial achievements, minority community development, and growing public support for the official languages and policies to promote them.

> Persons of Native American Indian and Inuit origin have linguistic and other rights based in part on a legal status that predates the founding of the modern Canadian state. Their concerns are not directly addressed in this booklet. See "Note on First Nations Peoples" in Appendix A.

1. THE CONTEXT

The Imperatives of Demography and Geography

Canadians who travel abroad often have difficulty in explaining 'how Canada works'. The country, for example, is officially bilingual but most Canadians speak only one language. The governmental structure is organized as a federation and, as in most federations, individual Canadians sometimes criticize centralization of powers in the federal government. But no other federal model provides so much autonomy to provinces or constituent states. Canada's internal diversity is so great that individuals living in one part of the country often have trouble describing experiences of persons in other regions.[1] This is particularly true with respect to official languages, since the vast majority of both English-speaking and French-speaking Canadians go through their daily lives without using more than one of the languages.

Canada's official language laws and policies are rooted in demography and the federal structure of government. The demographic imperative is clear: a) More than 98% of the population speaks English or French or both languages. b) About 81% of the population speaks only one of the two languages.[2] The Government of Canada must deal, therefore, with citizens in both English and French. The issue is not

1. In spite of the legal truism that the constitution of a federal state such as Canada is a joint product of federal and provincial authority, much of the ongoing debate about the country's future is waged in terms suggesting that the federal government—rather than the constitutional structure of federation—is the source of obligations in matters of official languages.

2. Unless otherwise noted all population statistics are taken from the Canada Census, 1996.

one of ideology but of how to provide governmental services efficiently. In terms of cost efficiency, adding a third language would not improve service delivery, since no other language is spoken by more than 2.8% of the population (Chinese by 791,160 or 2,8%, Italian by 694,125 or 2.4%, German by 654,260 or 2.3%, Spanish by 505,775 or 1.8% and Portuguese by 259,495 or 0.9%).

Federalism is a necessary aspect of governing a country that not only is home to different language groups but is geographically the second largest in the world. The Canadian federal structure of government is extremely loose, so loose that Canada is often looked upon as the world's most decentralized country. But the decentralization which gives flexibility to national political life also results in a complexity that makes simple generalizations very difficult. Provincial governments have broad responsibilities and strenuously defend their exclusive jurisdiction over areas that, in other countries, would be strongly influenced or controlled by central national authorities. For example, federal authorities publish but do not directly collect statistics on areas acknowledged to be under provincial jurisdiction, such as enrollments in provincial school systems.

The present Constitution of Canada does, however, place certain obligations on provinces in linguistic matters, such as providing schooling for the official language minority in the province (English-speaking minority in Quebec, French-speaking minority elsewhere). The specifics of provincial roles are discussed in chapter 3.

As we discuss official languages, the reader should attempt at all times to keep in mind three fundamentally distinct sources of authority: a) the Constitution, which can generally only be amended with the agreement of the federal Parliament and a majority of the provinces (through a complex amending formula), b) the Government of Canada, and c) the individual provinces and territories.[3] Following Canadian practice, the term 'Government of Canada' refers solely to the federal government and the institutions under its direct control.

3. The Yukon Territory and the Northwest Territories are partially self-governing but have not acceded to provincial status.

The Historical Origins of English and French Populations: Territories and Borders [4]

English-French language duality in Canada has very old origins. Since the late 1500s, English and French have been spoken on the territory that is now part of Canada. The first permanent settlements date back to the foundation of a French colony by Champlain in 1608, on the site of present-day Quebec City, and to a British settlement in 1610 at Cupids, Newfoundland. When Britain defeated France in the Seven Years' War and received its colonies in Canada as part of the peace of 1763, the stage was set for a century of debates and tensions that resulted in the creation of the Canadian Confederation in 1867. Around the time of the 'Conquest', 80,000 French colonists lived in present-day Canada, some 65,000 in New France along the St. Lawrence River and most of the remainder along the Atlantic coast. In 1755 the British expulsed most of the Acadian French population from the area of present-day Nova Scotia, to make way for English-speaking settlers; the Acadian survivors and returnees resettled mainly in what is now New Brunswick but are found in all the Maritime Provinces. Impending revolt of the British colonies in America shifted Britain to a policy of tolerance that resulted in the *Quebec Act of 1774*, which gave both the English and French languages official status in the courts and legal system—the beginning of the co-existence of French and English as official languages.

The area to the northwest of Quebec had been a disputed fur trading area between French and British interests, with the French dominating in most regions other than the waterways draining into Hudson's Bay. Urban life in the present-day provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta originated around population centres where the majority of inhabitants were metis, of Amerindian or mixed French-Amerindian descent, and spoke mainly French until the latter part of the 1800s. The core of English-speaking settlement (in addition to Montreal, which became the centre of British administration) grew up on the northern shores of Lake Ontario, initially from the flow of

4. Excellent overviews of pre-1967 events are provided in Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Authoritative overviews include *A National Understanding. The Official Languages of Canada*, statement of the Government of Canada on the official languages policy (Chap. 2) and Office of the Commissioner of Official Languages, 1991.

refugees from the American Revolution ('loyalists' who remained loyal to the King) and then through ever-growing waves of trans-Atlantic immigration. The *Constitutional Act of 1791* divided the Province of Quebec into Upper Canada in the West—the future province of Ontario—and Lower Canada in the East. The Act extended official bilingualism into the debates and proceedings of both the newly created legislatures.

Modern Canada was born out of the Confederation of four provinces—New Brunswick, Nova Scotia, Ontario (formerly Upper Canada) and Quebec (formerly Lower Canada)—under the *Constitution Act, 1867 (British North America Act, 1867*, or BNA Act). The constitutional provisions for language were minimal. The *Constitution Act, 1867* (Section 133) provided for the use of English or French in the debates and use of both languages in the records and journals of Parliament and the Quebec legislature, the publication of acts of both bodies in English and French, and the permission to use either language in any court of Canada or Quebec. It is interesting that guarantees for the existing religious rights of Roman Catholics in Ontario and Protestants in Quebec included the right to operate tax-supported schools: this resulted in the de facto protection of English as a language of instruction in elementary and secondary schools of Protestant school boards in Montreal and Quebec City, and in the later extension of French as a language of instruction in some Catholic elementary schools (grades 1-10) in Ontario. Notably the *Constitution Act, 1867* dropped the requirement of official bilingualism in debates for the Ontario Legislature but failed to introduce it in New Brunswick, which had a significant and rapidly growing Acadian French population. Parliament later extended certain of these provisions to some of the territories and provinces created west of Ontario, though the provisions for French usage in provincial legislatures and laws were soon dropped (albeit illegally) by English-dominated legislatures until they were partially revived through court challenges in the 1970s and 1980s.

Settlement and Demographic Shifts

The political events just described provided the framework for the major demographic changes that shaped Canada's development. The most startling of these was the doubling of the Quebec's original French-speaking population roughly every 25-28 years from the early 1700s, resulting in a French-speaking population of some 500,000 by 1840; in two centuries, the French-speaking population of Quebec was multiplied by 80. The descendants of an original population of about 6,500 French settlers are now estimated to number more than 6,000,000 living not only in Quebec but throughout most of Canada and some parts of the United States. Until the later part of the nineteenth century, immigration to Canada came primarily from the British Isles, Northern Europe and the United States (Hamers and Hummel 1994: 129; Ouellet 1980). Shortly after Confederation the population was composed by ethnic origin as 61% British, 31% French and 8% other. A century of immigration (from 1871 to 1971) lowered the French proportion marginally to 28.6% and the British drastically to 44.6%, with other reported origins rising to 26.4%. (Breton 1986: 35) Both inside and outside Quebec, almost all immigrants adopted English as their language of daily speech, until the early 1980s. Immigrants who arrived in Quebec after 1981, however, teach French to their children as a mother tongue more often than English.(Harrison & Marmen 1994: 54)

For future English-French relations, the most significant factor in the earlier settlement process was that French-Canadians in Quebec stayed on the land as a rural population while English-speakers were more likely to settle in towns. In the mid-nineteenth century the English-speaking population was dominant in most areas of modern urban life, constituting the majority group in Montreal and nearly 50% of Quebec City (Ouellet 1980). The period since Confederation has shown a steady rise of French dominance inside the borders of Quebec, as French speakers moved to the cities and assumed progressively greater control over the levers of political, social and economic power. Barely 2 % of the population of Quebec City now have English as their 'first official language' (discussed in next section) and the proportion in the City of Montreal has shrunk to 24%. On the other hand, the bulk of immigration since Confederation has gone to Ontario and more westerly provinces.

Immigration plays a determining role in shaping future population and language trends in Canada, since without immigration, the Canadian population faces long-term decline.[5] The majority of immigrants to Canada settle in cities across all of southern Ontario. Toronto, Vancouver and, to a far lesser degree, Montreal remain cosmopolitan cities with large, recently-immigrated foreign-born populations. Within a short time of arrival, the vast majority of immigrants report ability to speak at least one of the official languages. Of a population of 29 million in 1996, 4.7 million persons (17%) reported a mother tongue other than English or French, but most Canadian-born children of immigrant parents have English or French as a mother tongue.

The Official Language Communities Today

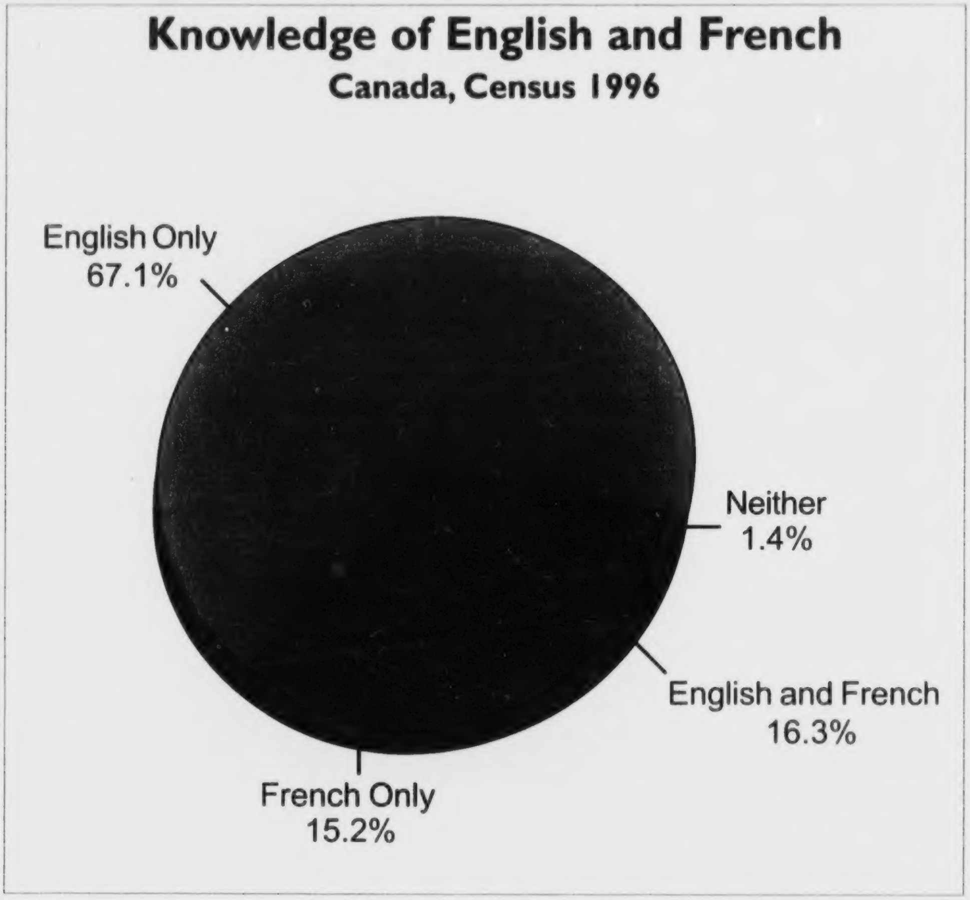
The modern Canadian state is founded upon the recognition of long-term rights vested in two official language communities comprised, respectively, of all citizens who speak English and all who speak French. A person is a member of these communities by virtue of being a Canadian citizen or resident, not because of mother tongue, ethnic origin or any other characteristic of family or social origin. Within certain limits defined by law, citizens are free to exercise rights in either official language community or, if they are French-English bilinguals, in both of them.

Because mother tongue (language first learned and still understood) is strongly correlated with ethnic origin and recency of immigration to Canada, mother tongue statistics give a highly inaccurate picture of official language communities as they are defined in Canadian law. The misleading practice of giving the name official language communities to English and French language communities defined by mother tongue has crept into many publications, even though the definition excludes 4 million Canadians or about 17% of the population who are members of the communities.

5. Since the early 1970s, fertility rates have fallen below replacement. But even in the unlikely event that fertility rates rose to the theoretical replacement level, the historical pattern of emigration from Canada to the United States would still mean that the population would decline if immigration were halted.

A more accurate picture is provided by a statistic developed in recent years: first official language. First official language corresponds to common sense notions about which citizens speak which language and is calculated from census data. In the first step of calculation, all persons who speak only one of the official languages are classified as having that language as their first official language. Secondly, people who speak both English and French and have either English or French as their sole mother tongue are classified by mother tongue. These two steps account for all but a small fraction of the population, and a few additional steps categorize all except those who speak neither official language.[6]

Figure 1



6. The concept is fully explored, and comparative data for the algorithm were published (with 1986 data) in: Statistics Canada 1989.

The statistical picture of Canada's Official Language Communities is as follows:

1. More than 98% of the population speak one or both official languages. (Fig. 1)

2. Both English and French communities exist in every province and territory of Canada. (Table 1)

3. Nearly two million Canadians live as official language minorities in a jurisdiction where the majority speaks the other official language—925,835 English-speakers in Quebec and 970,650 French speakers in the other provinces and territories. The population of Canada's official language minorities is larger than six of Canada's ten provinces. (Table 1)

4. French-speaking Canadians constitute 85.8% of the population of Quebec. English-speakers are highly concentrated in the Montreal area, constituting 13.1% of the provincial population.

5. English-speaking Canadians make up 94% of the population of the combined provinces and territories other than Quebec. Provincial English majorities are always greater than 91% except in New Brunswick.

6. New Brunswick has a unique population structure, in that most French speakers live in highly concentrated areas in one part of the province and the English-speakers (with a sizable French minority) in other parts. The language groups are divided English 67%, French 33%.

Table 1 Official Language Minorities by Province/Territory: First Official Languages Spoken, 1996

Area	Total Pop.	French Minority	English Minority	Minorities as % of Total Pop.
Newfoundland	547,160	2,270		0.4
Prince Edward Island	132,855	5,335	-	4.0
Nova Scotia	899,970	34,615	-	3.8
New Brunswick	729,625	241,040	-	33.0
Quebec	7,045,085	-	925,835	13.1
Ontario	10,642,795	511,800	-	4.8
Manitoba	1,100,295	46,570	-	4.2
Saskatchewan	976,615	17,720	-	1.8
Alberta	2,669,195	52,500	-	2.0
British Columbia	3,689,755	56,310	-	1.5
Yukon Territory	30,655	1,115	-	3.6
Northwest Territories	64,125	1,375	-	2.1
Canada	28,528,125	970,650	925,835	6.6
Total of English and French Minorities (Canada)		1,896,485		6.6

Source: Statistics Canada, Canada Census, 1996

In relation to language, the main trends in population change during the last three decades have been:

1. Quebec is becoming proportionately 'more French', in terms both of raw demography and—as will be shown later—of the status of French. In spite of a rapid decline in their previously high birth rate, the proportion of French speakers in Quebec has increased through the combined effect of net out-migration of English speakers, relatively low numbers of immigrant arrivals, and the growing tendency for children of new immigrants to have French as their first official language.

2. The provinces and territories of Canada other than Quebec are becoming quantitatively 'more English', but—as will be seen—qualitatively far more receptive to French and to French minority rights. The numbers and proportion of English speakers outside Quebec has increased mainly because of the flow of immigrants from abroad who almost universally adopt English as their first official language.

3. The French-speaking communities in Canada outside Quebec continue to grow and to receive small numbers of French-speaking immigrants from abroad. The growth is, however, slower than that of the non-French population.

4. Throughout Canada there has been an increase in the percentage of mixed English-French marriages whose children learn French as a mother tongue, reversing a long-term trend towards increasing dominance of English in mixed families. "In brief, in the country as a whole, the dominance of English over French, which is still very significant [in the mixed marriages analysed], has been cut in half within thirty years" (Lachapelle 1989: 22).

5. The long-term decline in the proportion of English speakers in Quebec has continued. Speakers of English as a mother tongue declined from nearly 14% of the Quebec population in 1951 to 8.8% in 1996. The decline was accelerated by a major exodus of mother tongue English speakers between 1976 and 1981. More than 130,000 left Quebec for other provinces and only about 25,000 moved to Quebec from the rest of Canada, for a net loss of 105,000 in five years, equivalent to 13% of the mother tongue speakers of 1976.

In my opinion every significant long-term demographic indicator, except one, points to a massive change in Canadian society and, in particular, confirms the growing status and usage of French not only in Quebec but across Canada. The one exception is that most immigrants to Canada settle in regions where English is the dominant language and, therefore, they naturally adopt English as first official language. This shifts the over-all demographic balance in favour of English. On the other hand, children in parts of Canada outside

Quebec are now much more likely than ever before to learn French as a second language in school and, in some cases, to become bilingual—a large-scale societal choice that can have compensatory effects if pursued in the coming decades. In addition, for the first time in Canadian history deliberate policies of the federal and provincial governments across the country are reducing the negative impact of raw demographic numbers on the status of French. We shall return to these points below.

Official Languages as a Symbol of Renewed Canadian Identity

The concept of official languages as being a symbol of Canadian identity was forged in the crucible of the political process during the period running from approximately 1960 to the present. The strongest motivating force in the conflictual politics of this period has been the search for status and recognition of identity by different communities and constituencies of citizens.

The starting point for change at the end of the 1950s was a bitter reality, termed by English-speaking historians *"the era of Anglo-conformity"* (Neatby 1979: 25). Outside Quebec and New Brunswick, the French language and French-speaking Canadians played a mainly secondary role in their provincial societies. Disproportionately large numbers of French-speaking Canadians in all provinces earned their living from activities in the primary sector (farming, fishing, forestry, mining) and proportionately fewer were occupied in the secondary and tertiary sectors (industry, services). Nowhere was the contrast more visible than in Quebec, where the overwhelming majority of English speakers lived in the environs of Montreal, thereby participating in the prosperity and other advantages of life in a modern metropolis.

But the old image of 'British Canada', with Quebec as a French-majority enclave having a mainly rural, French-speaking population, was melting away like the snows of winter to expose a widespread identity crisis and inspire a search for symbols of national identity. Within Quebec, a strong nationalist movement with roots going far back in history began looking for new forms of expression just as

Quebec society entered into a period of accelerated institutional and social change, the ***révolution tranquille*** [Quiet Revolution] of the 1960s. In a few short years, French-speaking Quebecers shook off the traditions of a clerically-dominated civil, mainly rural society, modernized the structures of the provincial government, expanded massively the public education system, founded a host of post-secondary institutions serving French speakers and expanded their control of the private sector economy. A parallel but less well-known revolution was underway in New Brunswick, preparing the way for legislative and constitutional changes favouring its Acadian (French-speaking) population.

Few countries have moved as quickly as Canada in redefining their identity. And wide sectors of the Canadian public are now surprised if one reminds them of how recent some of their symbols are: a national flag adopted in 1964 after acrimonious debate about 'saving the Union Jack' and a national anthem that received Parliamentary sanction only in the 1970s. In parts of Canada, English-speaking public school students still began the day singing *God Save the Queen* well into the 1960s—a song whose words, like *Rule Britannia* and *Maple Leaf Forever*, are virtually unknown to today's children and youth.

In 1963 the federal government appointed the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism as a step in defusing a looming crisis between English and French in Canada. The Commission was charged with making recommendations "to develop the Canadian Confederation on the basis of an equal partnership between the two founding races, taking into account the contributions made by the other ethnic groups to the cultural enrichment of Canada." The founding races terminology evoked the image of two ethnocultural communities as the basis of the State, and the choice of words invited a collision with a new political culture.

In retrospect, it is obvious that the last few decades have given rise to a new political culture in western industrial democracies: "the politics of recognition" (Taylor 1992). Numerous different groups ask that their 'identity' be 'recognized'. This new political culture defines communities of interests for groups and converts them, at least for political lobbying purposes, into broader communities.

But in the mid-1960s few were prepared for the mobilization that occurred as the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism began its work. Conceived in the light of a perceived split between English-speaking and French-speaking Canadians, the Commission aroused massive opposition from those who were ethnically non-French and non-British and felt excluded by its name and mandate.

The governmental response to the Commission's initial recommendations was to adopt the *Official Languages Act, 1969*, which passed Parliament with all party support. While the measures in the Act were phrased in an open terminology that referred to English-speaking and French-speaking citizens, it was always understood that the primary aim was to improve the status of the French language and provide more equitable treatment to French-speaking citizens who, of course, belonged in overwhelming numbers to the French-Canadian ethnic group. On the heels of this, the Royal Commission issued in 1969 the fourth volume of its report under a title that repeated part of the terms of its original mandate: The *Cultural Contributions of the Other Ethnic Groups*. The report acknowledged links between culture and ethnicity, praised and described the contributions to Canada made by different groups, suggested governmental assistance for 'other' ethnic groups but did not articulate a clear recommendation in favour of either biculturalism or multiculturalism as a general line of policy.[7]

> The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism is to "*...inquire into and report upon the existing state of bilingualism and biculturalism in Canada and to recommend what steps should be taken to develop the Canadian Confederation on the basis of an equal partnership between the two founding races, taking into account the contribution made by the other ethnic groups to the cultural enrichment of Canada...*"

In response, Prime Minister Trudeau announced in 1971 that the Government of Canada had adopted a policy of multiculturalism within a bilingual framework, noting that: "although there are two official languages, there is no official culture, nor does any ethnic group take precedence over any other." The response firmly engaged the Canadian state on a course that, with far greater clarity than in the

7. The legacy of the commission is often disputed. This is my interpretation.

past, separated three major components of identity—ethnicity, culture and language—and accorded official status at the federal level only to language.

During these decisive years, the strongest political leadership on official language issues came from native French speakers from Quebec, including the Prime Minister and all the members of Parliament elected from Quebec. But the course chosen was in direct contradiction to powerful political forces of Quebec nationalism that had manifested themselves in the previous decade.

Federal recognition of the equality of French-speaking and English-speaking Canadians did not deny the existence of provincial identities or ethnocultural allegiances of various sorts, but it emphasized the concept of broader, linguistically-based official language communities as a symbolic basis for development of identity for all Canadian citizens without distinction by province or ethnocultural heritage. The definition of official language communities has been an ongoing process marked by many milestones in the form of laws, policies and judicial decisions. The *Constitution Act, 1982* gave legal foundation to citizens' language rights defined solely in terms of language spoken without explicitly acknowledging ethnicity as a component—even though the French-speaking citizens referred to in the Act were predominantly French-Canadian, both ethnically and culturally, and the majority lived in Quebec.

The current Canadian concept of the official language communities is based on these characteristics: a) a linguistic base for membership—the citizen's usage of French or English—which is explicitly not linked in law to a citizen's ethnic origin; b) voluntary membership by individual citizens whose rights are not limited by residence in a specific territorial jurisdiction; and c) access to certain public services and rights to services in English or French, as defined by law. We shall now examine how these symbolic concepts have been translated into practical terms that affect the daily lives of Canadians, starting first with the federal government and its role.

2. THIRTY YEARS OF FEDERAL LEADERSHIP

Directions: Services, Citizens and Language Equality

In the thirty years since the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism delivered the first volume of its report in 1966, the linguistic landscape of Canada has been totally transformed. This period has been one of sustained progress in the direction originally set by federal leadership. In spite of the controversies that sometimes arose, the objectives of public policies on official languages have met with broad public support—broader than the public itself is sometimes willing to believe.

Room does not permit this publication to examine every nook and cranny of federal or provincial policy in the last thirty years. This chapter will focus on the main objectives of language change set with the help of federal leadership and on federal actions taken to exercise that role. Provinces are full partners with the federal government in promoting official language duality, and no progress would have been possible if provincial political leaders had not been prepared to take major independent initiatives in their domains of jurisdiction. But one should accept the fact that the change process has sometimes been one of considerable cajoling and occasional pushing by the federal partner. Provincial achievements in developing official languages will be examined in the next chapter as part of an overview of how the objectives have been translated into societal change by the people of Canada.

The overriding objective of federal policy was to create a situation of linguistic duality—equality of status for English and French, which

implies equitable treatment of speakers of English and French in all aspects of life, whether in public institutions, private life, industrial and commercial activities or civil society. Accomplishing or moving significantly toward the objective meant a reversal of centuries-old assumptions and practices that had been ingrained in Canadian society. Its success would depend not only on widespread public support but also on the cooperation of provincial and territorial governments.

The new direction in official languages was not intended to be a solution for national unity problems, even though critics have often derided official language policies for failure to achieve such an objective. The new policies on language duality were, rather, a necessary *prerequisite* for other efforts to strengthen a sense of national identity. It was inconceivable that Canada would long survive if the conditions described by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism were to continue—lack of services in French from federal offices in most of the country and even in Quebec itself, under-representation of French speakers at all levels of jobs in the federal public service, non-recognition of the French language even in the lettering carved on the doors of the Parliament buildings, obligatory use of English in most government agencies—in fact, an almost unending list of failures to recognize the French language and treat French-speaking citizens equitably in the delivery of services by federal institutions or in staffing them. Of course, the shortcomings in the federal government's operations were only a pale reflection of outright attempts to suppress the French language and its speakers in the late 1800s and early 1900s. In the mid-1960s, schooling opportunities in French were weak or non-existent in most provinces, the illiteracy rates among French speakers were double the national average, and their incomes were significantly lower than those of non-French citizens.

Polite words were often used to describe the situation. But many Canadians considered the treatment of French speakers to be a national disgrace on which they could no longer shut their eyes. One Quebec writer gained notoriety for a book published under the title *White Niggers of America* that purported to describe the situation of the French-speaking working class in Quebec. Many people reacted with disbelief at the strong language, but evidence of flagrant

inequality was abundant. Example: research on education of French-speaking Ontarians attending 'bilingual' (mainly English-instruction) high schools in the mid-1960s (the only publicly funded high schools at the time) showed that their dropout rates were comparable to those of Blacks in U.S. inner cities. (Churchill, Frenette & Quazi 1985)

The limitations placed by the Constitution on the federal role imposed a two-prong approach to pursuing language duality. A direct regulatory approach was possible within federal ministries and agencies such as crown corporations. But outside this domain, the only available means was to use stimuli to promote voluntary action by others, particularly provincial governments. Three major phases of emphasis can be distinguished in federal actions, roughly from 1967-1976, 1977-1982, and 1983 to the present.

Phase I (1967–1976)—Strengthening Duality in the Operations of Federal Institutions

In the period following the publication of the first volumes of the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, priority was given to promoting language duality within federal institutions. After the drafting and adoption of the *Official Languages Act, 1969*, direct action within the federal government and its agencies concentrated on three major objectives that may be phrased as principles:[8]

Language of service. Canadians should be able to communicate with, and to obtain service from federal government institutions in the official language of their choice, and arrangements should be made to this effect wherever there is sufficient demand for it.

Equitable participation. Canadians of the two language groups should participate equitably in federal institutions and should have equitable opportunities for employment and a career in federal institutions.

Language of work. Federal employees should be able to work in the official language of their choice in designated regions.

8. The principles stated here are adapted from the *Official Languages Act, 1969*; the commitment to the principle of language of work was first formalized in a 1973 Parliamentary Resolution on Official Languages.

The philosophy of implementation was based on persuasion, education and use of information rather than enforcement and sanctions. The backbone of the system was the designation of public service jobs in terms of the linguistic requirements for holding them—English, French or bilingual—using criteria such as the need of the job holder to deal with the public in one or both languages. The need for greater numbers of French speakers in public service jobs at all levels had to be reconciled with the criterion of merit as a basis for appointment and promotion. In turn, this raised the issue of existing employee rights. The great majority of public service employees spoke English and most of them were unilingual. Conversely most of the French speakers working for the federal government were bilingual, since English was the dominant language of work, and most French-speaking applicants for new jobs were at least partially bilingual because of the continent-wide domination of English.

In this situation, the government emphasized training measures in combination with a method of appointment and promotion that may be unique in its generosity. Throughout the 1970s, if a unilingual candidate applied for a bilingual post for which he or she was otherwise qualified by merit, the candidate was appointed and then given intensive language training at public expense (using paid working time) in order to develop the language facility required for the post. In many cases employees received several months of full-time language training at full salary interspersed with work in regular duties. Because of the great imbalance in numbers between English and French job holders in the late 1960s, the bulk of implementation costs (through the 1970s and into the 1980s) were incurred to teach French to English-speaking employees and ensure that they did not lose employment and promotion opportunities as a result of the new policies.

The Official Languages Act, 1969 also created the office of a linguistic ombudsman, the Commissioner of Official Languages. The Commissioner reports directly to Parliament and has a broad range of investigatory powers to deal with complaints relating to implementation of the Act. Teams of investigators review complaints both from the public and from public employees, gather evidence (with the right to subpoena witnesses and demand access to documents), and prepare complaint reports with recommendations

where appropriate. Special reports and language audits focus on individual institutions or areas of federal service. Since the early 1970's the Annual Report of the Commissioner to Parliament has been a yearly scorecard of governmental and institutional performance in fulfilling the goals of official languages policies. Even though the Commissioner has no power to order actions, the regular public reporting on achievement, problems and recommendations for improvement has been a constant stimulus for application of the Act.

Beginning in 1971, the federal government also began a program of providing subsidies to defray a portion of the costs incurred by provinces and territories to offer education to their official language minorities in their own language and to teach the second official language to the majority language group. The subsidy acted as a stimulus that partially freed provincial governments from the political difficulties inherent in incurring 'added costs'[9] for expanding or maintaining services to the official language minorities; at the same time, the subsidy for teaching the second official language to the majority helped show public opinion in each province that the minority was not getting a special privilege. Negotiations with the provinces on education costs was one means used to encourage them to develop policies on official languages in areas recognized as exclusively within provincial jurisdiction.[10]

This period saw the continuation of a process of development and consolidation of national cultural institutions as part of a larger expansion of the role of governmental agencies in Canadian life. Almost imperceptibly at first but with accelerating impact in successive years, the fact that all institutions were bilingual and were expected to reflect official linguistic duality gave for the first time an image that French had a major symbolic role to play in Canada from coast to coast. Visible to the public through institutions such as the CBC's French services which expanded to bring French radio and

[9] Popular perceptions about the 'added costs' of minority education services—in fact, about all aspects of official language costs—are usually exaggerated. Even trained financial analysts and administrators are often misled in dealing with the issues. (Churchill, Greenfield & Rideout 1979; Churchill 1986: 116-119).

[10] On the tradeoffs in using financial stimuli as a policy instrument for helping minorities, see: Churchill 1986, Chap. 4.

television to almost all French speakers in the country, the growth of English-French language duality gradually penetrated the national consciousness.

Phase 2 (1977–1982)—The 'Youth Option' and Consolidating Provincial and Societal Support for Official Languages

In 1977 the Government of Canada issued its first comprehensive restatement of official policies since responding to the B and B Commission: *A National Understanding—The Official Languages of Canada*. The October 1976 Speech from the Throne had announced that the Government "would shift the emphasis in its policy from the federal public service to the Canadian public and to young Canadians in particular". The policy statement served to give symbolic recognition to the educational programs that were already underway in collaboration with the provinces. Furthermore it staked out a strong federal stance in promoting its vision of official languages at a moment shortly after the Parti Québecois had achieved its first victory in a Quebec provincial election. By August 1977, the see-sawing of rival visions of the future between the Quebec government and other jurisdictions succeeded in bringing nine provincial premiers to agree to a declaration of principle that they would "make their best efforts to provide instruction in English and French [to official language minorities] wherever numbers warrant"(Council of Ministers of Education, Canada, 1978: 1).

The decision by the provincial premiers was the first step down a long road of negotiation and consultation that resulted in the adoption of the *Constitution Act, 1982*. The Act incorporated the term 'official languages' into the Canadian Constitution by a declaration that English and French are the official languages of Canada and New Brunswick for matters pertaining to Parliament, the New Brunswick legislature, their legislation and their courts. In addition, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, a part of the *Constitution Act, 1982*, converted the most important federal commitments of 1969 into constitutional guarantees, particularly a) the equality of status of English and French in all institutions of the Government of Canada, b) the rights of citizens to receive federal services and to communicate with federal agencies in the two official languages, and c) the right of

the members of official language minorities in each province and territory to have their children receive primary and secondary education in the respective minority language (English in Quebec, French elsewhere).

Phase 3 (1982 to the Present)—Promoting Official Languages Throughout Society

The 1982 constitutional change consolidated developments that had occurred in the short 15 years since publication of the first volume of the B and B Commission Report and set the stage for promoting and consolidating language duality on a broader societal scale than ever before. The process was already underway and it involved, of course, action by numerous actors, not just the federal government. Here we shall deal separately with federal actions, then turn in the next chapter to deal with other sectors of government and society.

At the federal level, the first obvious necessity was to revise the *Official Languages Act* to reflect the commitments of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The objective was to bring laws and policies into line with the constitutional commitments to equality of status between English and French and to citizens' rights to services in their language of choice. But, secondly, constitutional change implied taking a broader look at Canadian society which, by its highest law, was committed to a future of co-existence of two official languages and, through the guarantees for education, to the long-term development of official language minorities.

The *Official Languages Act, 1988*, provided a much needed Parliamentary commitment and long-term legal basis for redirected federal activities.

> *41. The Government of Canada is committed to*
> *(a) enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and*
> *(b) fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.*
>
> *42. The Secretary of State of Canada,* in consultation with other Ministers of the Crown, shall encourage and promote a coordinated approach to the implementation by federal institutions of the commitments set out in section 41.*
>
> *[Sections 41 & 42, Part VII, Official Languages Act, 1988]*
>
> * Duties exercised currently by the Minister of Canadian Heritage.

Taking into account the 1982 constitutional changes, it updated the original commitments made by the 1969 Act and by subsequent commitment in three major areas—language of service, equitable participation and language of work. The new Preamble grouped the three earlier objectives into a single sub-paragraph and introduced a second, parallel objective that was not present in the earlier legislation—"(...)[to] support the development of English and French linguistic minority communities and generally advance the equality of status and use of the English and French languages within Canadian society(...)".

A new component was added to the Act, Part VII, to outline the commitment of the Government of Canada to the new objective. The commitment extended to all institutions under control of the Government of Canada, including Crown corporations, and added a new dimension to the expectations placed upon them. Under the earlier Act a ministry or a crown corporation was held accountable for meeting objectives corresponding, in general, to the three original areas, such as its record in dealing with members of an official language minority in their language of choice. The new Part VII meant that, in addition, each agency was responsible for ensuring that its programs and activities would contribute to "enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development(...)" Responsibility for coordinating the activities across the government to meet this new line of responsibility was entrusted to the Secretary of State, whose duties in this respect were subsumed in 1994 under the new Department of Canadian Heritage.

Part VII formalized governmental commitment to lines of activity that had been initiated very early in the process of implementing the *Official Languages Act, 1969*. The Official Languages in Education Program, mentioned earlier, was considered the cornerstone of federal commitment to minority official language communities and was the largest budget item of efforts at promotion of official languages beginning in 1970-71. Annual subsidies to provinces and territories under the program peaked in 1992-93 at $246.9 million (however, when measured in constant dollars the real peak in spending occurred in 1978). But from the outset of federal programming it had also been

obvious that the minority official language communities, particularly the French-speaking ones outside Quebec, were extremely weak in terms of institutional infrastructure. As a result, small programs of subsidies were begun to assist the communities to organize themselves and to support community organizations and their projects. The subsidies grew by the early 1990s to $28 million and have declined since in both real and absolute dollars. A much smaller program to promote official languages in the private and non-federal public sectors assisted, among others, a host of business and non-governmental organizations to carry out programs of bilingualization, for example to conduct annual meetings and set up systems for publishing reports in the two official languages.

After the new *Official Languages Act, 1988* was voted, federal departments and agencies generally ignored the new responsibilities assigned to them by Part VII. A 1996 study issued by the Commissioner of Official Languages, which I participated in conducting and writing, showed that in the period up to the spring of 1994, Part VII had resulted in almost no significant action to implement it by any organ or agency of the federal government, except for the Department of the Secretary of State, which continued its promotion efforts and received some increases in funding for them. An anomaly thus occurred where Parliament voted a law with a solemn new commitment to government-wide action, but this was followed by a period of little significant action (Commissioner of Official Languages 1996).

The positive atmosphere had so dissipated by 1992 that a decision was taken to abolish a program which had played a disproportionately large role in advancing the rights of official language minorities—the Court Challenges Program. The Program, administered at arms' length from government, provided financing that permitted individuals and groups to undertake the lengthy and costly process of contesting the application of laws and the very content of the laws in terms of constitutionality. Among the most significant beneficiaries of the program were the official language minorities, who had used it to obtain major victories in advancing their language rights, particularly education rights under Section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, in spite of major opposition by recalcitrant authorities in several provinces(Goreham 1992).

The 1993 reinstatement of the Court Challenges Program, abolished a year earlier, opened the way for the further development of jurisprudence on citizens' language rights. The program had subsidized many of the suits and appeals that confirmed minority rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The availability of funding permitted citizens to spur their governments to recognize their rights and implement them in practice (Goreham 1992).

Attention returned to the process of implementing Part VII, and on August 16, 1994, Prime Minister Chrétien announced to the Acadian World Congress meeting in New Brunswick "(...) an overall policy on the participation of federal institutions in community development (...)". The Cabinet had already approved the framework of a new policy that identified 26 'key institutions' (ministries, agencies, crown corporations, etc.) that would be required to develop plans to put in practice the commitments of Part VII of the *Official Languages Act, 1988*. At the time of writing, this initiative is well underway. The programs for promotion of official languages funded through the Department of Canadian Heritage (those formerly under the Department of the Secretary of State) have not been spared serious financial reductions in the restructuring of federal finances. The confirmation of government-wide commitment to the objectives of Part VII arrived, therefore, at an opportune moment: at least in theory, the restructuring of priorities to ensure respect of Part VII commitments should mitigate the impact of the reductions in the Canadian Heritage budget.

3. PROVINCES AND OFFICIAL LANGUAGE MINORITIES

The test of Canadian political will to achieve a new balance in the relations between English and French is whether democratically elected provincial authorities—by definition, elected mainly by persons belonging to the official language majority—take measures that foster development of their respective minority official language communities. In the late 1960s, political leaders in Canada felt Quebec provided a model of bilingualism and treatment of its English minority that the rest of the country should imitate in dealing with French minorities (Proulx 1989). It was the Quebec model that the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism wished to see adopted in other provinces, and it is the generous record of Quebec that still provides the basis for subsequent action to promote equality of status for official language minorities across Canada.

Two distinct phases must be distinguished in the issues faced by official language minorities. In terms of national public opinion, they are separated by a clear watershed, the period 1977-1980. In these years, the recently elected Parti Québecois government of Premier René Lévesque adopted Bill 101, the *Charter of the French Language*, which was intended to make French the dominant language in Quebec society, and moved towards the 1980 referendum of Quebec voters on a proposal to negotiate a new relationship between the province and the rest of Canada based on sovereignty-association. The Parti Québecois lost the referendum, and court challenges subsequently removed or weakened some elements of Bill 101. But the situation was permanently changed.

In the first phase, from the mid-1960s until the 1977-80 transition, it was widely accepted that the official language minorities lived in an 'asymmetrical' situation. In terms of many indicators—such as average revenues, average educational levels and role in industrial and commercial sectors—the English-speaking minority in Quebec had a relatively advantageous status compared to the majority French speakers in the province, and it was widely assumed that they could, so to speak, 'fend for themselves' in a milieu that had always been relatively tolerant of them. The threat of linguistic and cultural assimilation to more isolated English speakers outside the Montreal area was largely overlooked. Observers also tended to overlook the role of differences in social class among English speakers: the needs of the poorer and less educated English speakers could be conveniently hidden in averages for the whole group.

In the second phase beginning in 1980 and continuing down to the present, there has been a growing awareness that very serious social problems are undermining the dynamism of the English-speaking minority of Quebec, particularly the progressive exodus of younger persons in search of better opportunities elsewhere. But even today, English-language institutions (mainly in Montreal and its region) include three universities, seven colleges, various hospitals and a number of social service organizations. By comparison, no French-speaking minority group outside Quebec, not even the Acadians of New Brunswick, enjoy remotely similar institutional infrastructures. These positive factors notwithstanding, the asymmetrical situation of French and English official language minority communities is far less pronounced than in earlier periods—due in part to the decline of the Quebec English-speaking community.

French Minority Education

In spite of the visibility of the political debate on language and constitutional matters affecting Quebec, the main thrust of efforts for official languages throughout this period has been to promote French and the French-speaking minorities in the other provinces and territories. The fundamental issue for the minority in each setting has always been to obtain education in the French language. Once this goal is at least partially achieved, priorities then can shift to other topics such as obtaining other provincial services in French.

In terms of their responses on most matters affecting the French minority, the provinces divide easily into two groups. The first group, comprising New Brunswick, Ontario and Manitoba, was the first to move. The second group, consisting of all the others, has generally reacted with delay and sometimes only in response to prodding. By 1968 the first three provinces had moved to instate full primary and secondary education in French for the provincial minorities. New Brunswick and Ontario already had in place fully functioning elementary systems; Manitoba had to begin almost from zero and to expand education services progressively (Churchill, Greenfield & Rideout 1979). The remainder of provinces were gradually brought 'on board' so to speak, particularly through the 1977 declaration of premiers who agreed to provide educational services "wherever numbers warrant." As noted in Chapter 2, this commitment was given constitutional status in 1982.

Subject to the clause "where the number of children so warrants", the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides in Section 23 (see Appendix B) a twofold guarantee: a) the right to primary and secondary school instruction in the minority language, and b) the right to instruction in "minority language institutions provided out of public funds." The second part of the guarantee has been interpreted by the courts to mean the right of the minority to manage the schools—as institutions *of* the minority—that provide instruction in the minority language. The guarantees are given to parents for their children, a prudent device which means that children who have been assimilated into the majority language by societal factors are nevertheless eligible to attend the minority schools and, through them, to seek to regain their linguistic and cultural heritage. The right applies to citizens of Canada who meet one of three conditions: 1) speaking the minority language as a 'first language' (read: 'mother tongue') or 2) having attended primary school in the minority language in Canada (called the 'Canada clause' in public discussion) or 3) having one child who has received or is receiving primary or secondary education in the minority language in Canada.

As a partial concession to Quebec's language laws, the guarantee based on the minority parents' first language does not apply in Quebec until such time as the provincial authorities decide to accept its application. The exception allows Quebec to require all children of immigrants

(including children of English mother tongue) to attend school in French, unless one of the parents was educated in English in Canada. On the other hand, native-born Canadian citizens from other provinces[11] and immigrant Canadian citizens whose children have started going to school in English in other provinces can subsequently move to Quebec and enroll their children in English-medium schools.[12] We shall return to the Quebec situation in the next section.

The French-speaking minorities of the provinces and territories tend to see the history of the last thirty years as an uphill struggle against recalcitrant provincial majorities who never fully respond to their needs. Even though minority leaders sometimes present their needs in almost despairing terms, the long-term record is one of massive improvement for Francophones that has spared no corner of the country.

Looking solely at the guarantees of education rights in the Constitution, the minority viewpoint is understandable. It is clear that the education needs and rights of French speakers have met with a stiff wall of refusal and foot-dragging non-compliance from the bureaucracies and politicians of several provinces. Alberta and British Columbia, for example, had to be forced by judicial decisions first to permit the minorities to have separate educational facilities—rather than mixing the children of minority French speakers with children of English-speaking families enrolled in French 'immersion' programs—and then to grant them management rights. Indeed, in spite of decisions appealed to the Supreme Court, sometimes more than once, the minority right to manage schools is only being implemented now in several provinces, nearly 15 years after the *Canadian Charter of*

11. Except for individuals who never attended school in their lives.

12. The requirement that English-speaking children of immigrants should attend French schools in Quebec may be criticized on a variety of grounds. Readers are reminded, however, that comparisons with provinces having English-speaking majorities should take into account the very limited French-language education rights for anyone—Canadian citizen or not—for most of the century, as well as de facto practices that, even today, discourage many French-speaking immigrants from putting their children in French schools.

Rights and Freedoms was adopted and 13 years after the first major judgment confirming the right (Table 2).[13]

The other side of the coin is the almost inconceivable transformation of minority education for Francophones in the same period. Starting from a base where only New Brunswick and Ontario had fully-functioning primary school systems, Canada has now reached the point where a nationwide network of primary and secondary schools exists. Table 3 details the current pattern of schools and attendance. Difficulties persist with respect to availability of suitable teaching materials, particularly in smaller provinces, and much remains to be done with respect to raising overall levels of quality and outcomes. But teacher training levels have been raised to generally high standards, reversing a situation of low qualifications which had been deplored by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. And, in spite of delays, minority management of schools is being implemented from coast to coast. It is perhaps also important to note again that the constitutional guarantees were accepted and freely assumed by all the provinces with English-language majorities—a clear case of good intentions followed by initial difficulties in putting them in practice.

The number one shortcoming of minority French education concerns the availability of quality post-secondary education in the minority language. Since the 1980s, federal funds given through federal-provincial agreements have played an instrumental role in encouraging development of post-secondary institutions for francophone minorities. New Brunswick is the undisputed leader with one French-language university (dating from the mid-1960s) and four community colleges for a minority population of approximately 241,000.

Since 1990 Ontario, with a minority of approximately 512,000, more than twice as numerous as New Brunswick, has established a network of three French-language community colleges. The first French language community college was the Cité collégiale which has its main campus in Ottawa as well as campuses in Cornwall and Hawkesbury.

13. Ontario Court of Appeal in Reference Re Education Act of Ontario, 1984. The confirmation of the right of the minority to manage its schools was given in a 1990 decision of the Supreme Court of Canada in Mahé et al. v. Alberta, S.C.R. 342. The Appeal Court decision was immediately accepted in principle by the Government of Ontario.

Table 2 Implementation of Charter Guarantees for Control and Management of Schools by Official Language Minorities

Province/Territory	Partial Implementation	Substantial Implementation	Legislative Proposal
Newfoundland		⇨	1998 Constitutional Amendment Legislation in 1998?
Nova Scotia	✓1991	⇨	1996 (Additions)
Prince Edward Island		✓1990	
New Brunswick		✓ 1981**	
Quebec	✓(Protestant Boards)	⇨	✓1997**** (Linguistic Boards: voted but not implemented)
Ontario	✓1986,	⇨	1997 (Announcement of the abolition of the 4 boards and their replacement with 12 new boards in 1998.)
Manitoba		✓1994*	
Saskatchewan		✓1994-95	
Alberta		✓1994	
British Columbia		? 1996	
Northwest Territory	✓1995***	? 1996	
Yukon Territory		✓1991-92***	

Source: Prepared from data in Ducharme 1996, with updates.

Notes:

* Includes partially separate management structures in provincial department of education.

** Includes fully separate management system in provincial department of education.

*** Given the small numbers of students, management is at school level.

**** Amendment to the Education Act in 1997 to create linguistic boards. A constitutional amendment was obtained in 1997 to remove guarantees for Catholic and Protestant denominational school boards in Montreal and Quebec City. Implementation of these reforms is still pending.

In 1997 it had 3,700 full-time enrolments and several thousand part-time in over 75 programs. Collège Boréal is the first French-language college in northern Ontario. The college opened its doors in September 1995 and now has 1,700 students. The main campus is located in Sudbury, with satellite campuses in Elliot Lake, Hearst, Kapuskasing, New Liskeard, Sturgeon Falls and Timmins. Results have already been achieved. Over 80 percent of graduates have found jobs and the college has the highest student retention rate in the country, at 87 percent. The Collège des Grands Lacs specializes in distance education. Access centres equipped with a variety of electronic communications technologies allow students in Hamilton, Penetanguishene, Toronto, Welland and Windsor to have access to French language post-secondary education.[14]

Ontario has left the university sector in the hands of two bilingual universities (Ottawa, Laurentian) that provide substantial, though incomplete, program offerings in French, as well as a third with a number of courses in one college (Glendon College, York University). In other provinces, French-Language post-secondary institutions are generally small, and some have very limited offerings. Among these are: Faculté Saint-Jean of the University of Alberta, Collège universitaire de Saint-Boniface of the University of Manitoba, Collège Mathieu in Gravelbourg (Saskatchewan.), Université Sainte-Anne and the Collège de l'Acadie in Nova Scotia, and the Centre provincial de formation pour adultes in Prince Edward Island (where a campus of Collège de l'Acadie also functions).

In spite of the problems, census data show steadily rising educational levels for French-speaking minorities throughout the country. Out-migration of French speakers educated in Quebec has contributed substantially to the rise, which cannot be solely attributed to improvements in education within the English-majority provinces. Only one study has examined in detail comparative participation rates in post-secondary education: French speakers graduating from Ontario schools showed university participation rates approximately one-half those of the average for the non-francophone population,

[14] The network of community colleges follows closely the original recommendation I made with colleagues in a 1985 study that revealed minority Franco-Ontarions had extremely low post-secondary participation rates. (Churchill, & Frenette 1985, Vol.2).

with particularly low participation in science, technology and related professions. Subsequent updates of the statistics (prior to the completion of the community college network) indicated rapidly growing post-secondary enrolments for French speakers. However

Table 3 Minority and Second-language School Enrolment by Province and Territory (Primary, Secondary and Post-secondary Education)

Area	Minority Language Education				Second Language	
	Primary & Secondary*		Post-secondary**		Primary & Secondary Enrolment	
	Enrolment	Schools	Enrolment (FTE's)	Schools ****	Total Second Language	French Immersion
Newfoundland	290	5	-	-	63,525 (FSL)	4,984
PEI	665	2	19	1	14,683 (FSL)	3,385
Nova Scotia	3,842	18	371	2	93,430 (FSL)	10,957
New Brunswick	43,259	123	6,167	9	28,882 (ESL) 72,589 (FSL)	15,751
Quebec	100,044	334	74,108	19	678,664 (ESL)	35,780
Ontario	100,166	418	12,791	16	1,193,883 (FSL)	153,741
Manitoba	5,373	29	465	3	97,413 (FSL)	19,171
Saskatchewan	1,163	11	173	2	109,223 (FSL)	10,418
Alberta	3,125	26	300	3	174,112 (FSL)	27,147
British Columbia	2,766	56	-	-	283,647 (FSL)	29,729
Yukon Territory	108	1	-	-	4,220 (FSL)	473
Northwest Terr.	52	1	-	-	3,465 (FSL)	521
Canada	260,853	1,024	94,394	55	2,774,218***	312,057

Notes:
FSL = French Second Language
ESL = English Second Language
* Source : Statistics Canada, Elementary and Secondary Education 1996–1997 estimates.
** Source: Department of Canadian Heritage, Full-time Equivalences, 1995–1996. Based on data submitted by each province and territory.
*** Includes children taking French immersion in Quebec.
****Includes both institutions offering instruction partially or entirely in the minority language.

the parallel growth of participation was higher among non-Francophones, with the result that the relative participation rates showed a growing, not a lessening, gap (Churchill, Frenette & Quazi 1985; Frenette & Quazi 1996).

English Minority Education in Quebec

Changes in the overall pattern of education for the English minority in Quebec have been dominated by a major drop in school enrolments. A background factor has been the decline of birthrates and resulting decrease in school-age populations for almost all Canadian groups. But the enrolment drops for English speakers in Quebec public schools have been startling, from 248,000 in 1970-71 to barely 98,000 in 1995-96, or a drop of 60% (Commissioner of Official Languages 1996: 89). In turn, this has translated into myriad debates about the reasons for the decline.

Most political debate in Quebec has surrounded changes that have affected primarily children of immigrant origin. In the late 1960s, the majority of immigrants placed their children in English-language schools. In 1974 the Quebec Liberal government adopted Bill 22 that made French the 'official language' of Quebec—the meaning of the term is ambiguous within the Canadian constitutional framework—and required immigrant children to pass an examination in English to qualify for English-language schooling. The measure proved unworkable in practice and, after the election of the Parti Québecois in November 1976, steps were taken to replace it by Bill 101 (the *Charter of the French Language*), children of all future immigrants arriving in Quebec from abroad were required to attend French schools. In spite of a wave of initial opposition, the measures have taken effect and are visibly 'francizing' the new generation of children whose parents were educated outside Canada.

By the mid-1980s one aspect of English-speaking Quebecers' concerns on education had shifted to the issue of school control and management. The progressive implementation of the laws on enrolments meant that larger and larger numbers of students of Protestant school boards, particularly the Protestant School Board of Greater Montreal, were attending French-medium schools. With out-migration of English speakers and low birthrates, the progressive

'francization' of school boards undermined the long-term strength of the most important English-dominated elected public institution in the province. In parallel, demographic shifts meant that a considerable number of English-speaking children were attending the Catholic school boards but with no significant role for English speakers in their political control or management.

The response of the Quebec government on the management issue was to pass in 1988 a new *Education Act* that would create new school boards based on language (English and French) to replace the network of 137 Catholic and 18 Protestant school boards. The provincial government refrained from implementing the provisions of the Act dealing with new boards, in order to seek a ruling from the Supreme Court of Canada on constitutionality. The court ruled in 1993 that linguistic school boards can be created throughout Quebec, provided that the province guarantees the maintenance of Catholic and Protestant denominational school boards in Montreal and Quebec City and that it also guarantees the opportunity to exercise the right to dissent in the rest of the province (Ducharme 1996). More recently the constitution was amended to allow for the elimination of denominational school boards. The promised creation of new management structures is certain to continue raising difficult and contentious issues for the political leadership of both the province and the official language minority.

The English-speaking minority in Quebec has already suffered a devastating decline in its youth population through out-migration. Any continuation of the decline not only poses a threat to the viability of its present educational system but threatens its overall demographic viability at least in the medium (10–15 year) term and probably sooner. Unfortunately the French-speaking media, academic commentators and political circles in Quebec appear poorly informed of, or unwilling to admit the seriousness of the situation. Studies of attitudes among youth attending upper secondary schools and community colleges (CEGEPs) show that only a little more than one-quarter (27.8%) of English mother-tongue students enrolled in English-medium educational institutions intended or expected to be working in Quebec ten years later. This expression of intentions should be distinguished from actual migration. Bill 101 "(...) is the initial source of irritation and frustration for a very large number of

non-Francophones in Quebec [and] undeniably plays a key role in the expression of intentions to leave." Analysis of actual migration suggests, however, that it is not the principal reason for actual departure. Rather, it appears that the main motivations are economic: the search for jobs and perceived greater opportunity elsewhere. The main demographic impact of Bill 101 appears to have been to bring to a near halt (down 54%) the traditional in-migration flow of English-speakers to Quebec from other provinces (Locher 1994: 71-74).

Progress on Provincial Public Services to French-speaking Minorities

The extension of provincial-level services (other than primary and secondary education in French) has produced a patchwork of conditions that vary from province to province. We shall begin with an examination of the situation in the two provinces, New Brunswick and Ontario, whose minority populations account for three-quarters of French speakers outside Quebec, then turn to examine certain areas that affect provinces as groups—the judicial recognition of ignored constitutional or legal rights, the justice system, and general provincial services.

New Brunswick now stands as the major example of a highly successful effort to transform the status of French. The present situation is:

1. The province has been officially bilingual since 1969, with respect to the Legislative Assembly, its courts, the educational system and the provision of certain government services [with objectives analogous to those of the federal *Official Languages Act, 1969*]. The official bilingualism of the province was entrenched in the *Constitution Act 1982*.

2. Since 1981, New Brunswick has operated two parallel English and French educational systems, including key parallel structures in the Ministry of Education.

3. A 1982 law, the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities*, paved the way for vigorous implementation of the official languages policy in key ministries.

In 1988 provisions of the Act were given constitutional status (with the agreement of the Parliament of Canada). The Act goes well beyond issues of public services and recognizes social equality between the two official language communities of the province and confirms the duty of the provincial government to promote the vitality of each.

4. Social services in the two official languages are widely available at both the provincial and municipal levels. Agreements with the federal government provide certain assistance towards expanding the quality and availability of services. Studies published in 1997 revealed shortcomings in implementation currently being addressed by New Brunswick authorities.

It is of major symbolic importance that, in New Brunswick law and public discussion, the French- speaking Acadian community is treated on a plane of full equality and is not considered a minority. French speakers throughout the country consider this status recognition without the label of minority, as a model that should be emulated. A second matter of symbolism—widely remarked upon by political observers elsewhere in Canada—is that the provincial government responsible for recent major changes to improve the status of French: a) successfully fought three provincial elections where official language policies were an issue, b) enjoyed for several years the highest popularity ratings in the country, and c) achieved great success in attracting new businesses to the province using the bilingualism of its population as a significant competitive advantage.

The Ontario model of development has been one of slow, highly pragmatic change extending over the last three decades. Along with New Brunswick, its political leaders provided early, strong support to federal initiatives in the period from 1963-64 onwards. The expansion of French-language services in the judicial system in the 1980s was typical of the approach: the services were put in place quietly, and the right to use them was confirmed after the fact. Every effort has been made to avoid negative reactions of non-French citizens to improving the status of French. The adoption in 1986 of Bill 8, The *French Language Services Act*, which announced in advance the creation of new provincial services, encountered opposition from only a handful

of politicians in smaller municipalities.[15] In spite of a situation that meets most of the criteria of official bilingualism for provincial institutions, no provincial government has taken the step of presenting a law to confirm this fact nor to entrench the status of French in the Constitution. The present situation might be summarized as follows:

1. The Legislature has given official status to French since 1970 for the purposes of debates. Since 1986 laws are tabled and adopted in English and French. Between 1979 and 1986 French gradually was extended to become an official language of the entire provincial court system for criminal matters and, in many locations, for civil matters.

2. The *French Language Services Act of 1986* has been in force since 1989. It has strengthened the French-language services of provincial ministries and guarantees the right to receive provincial services in French at ministry headquarters (most are in Toronto) and in offices located in 22 designated regions of the province. Services in French are also available in designated hospitals and health care facilities in areas where numerous French speakers live. Budgetary restrictions since 1995 have reduced availability of some services and forced closure of various community-based organizations or changes in their role, such as the Montfort Hospital in Ottawa.

3. The education system guarantees education to every French-speaking student in the province, independently of the numbers in a given locality. (This goes beyond the constitutional requirement of "where the number of children so warrants"). A system of three French-speaking community colleges has been created. The two bilingual universities (Ottawa, Laurentian) have gradually expanded the range of available courses (though offerings at York University have barely survived); at the University of Ottawa, most undergraduate programs, including law, are available in French, and a decision has been taken in principle to create a medical program in French. Legislation was approved in 1997 to

15. Bill 8 did not affect municipal services nor introduce requirements for bilingualism at municipal level.

create regional French-language school boards covering the entire province.

4. The National Capital Region on the Ontario-Quebec border includes the city of Ottawa.The city and its environs constitute an almost fully bilingual region for public services. Increasing numbers of private sector businesses also provide services to the public in French as well as English.

In most of the remaining provinces with English majorities, the expansion of provincial public services in French (other than education) has been driven primarily by legal and constitutional pressures rather than through the political will of the parties in power to improve the status of French.A key factor, in the author's opinion, is that the legislatures of these provinces are dominated by rural and small-town politicians who have been particularly resistant to accepting changes to the status quo on social issues of all kinds, not just official languages policies. It is interesting to note (see Figure 2, Chap. 4) that public opinion in these provinces, as measured by regular polling studies, is more positive than the stances of politicians and the emphasis of press coverage make it appear.

The refusal of a French-speaking citizen to pay a unilingual English traffic ticket in Manitoba gave rise to an appeal process leading, eventually, to a 1979 decision by the Supreme Court of Canada which declared unconstitutional a Manitoba law of 1890 that had made English the only official language of the Manitoba legislature, statutes and courts. The Government of Manitoba opted to present a bill (1984) that would have restored official bilingualism and provide provincial services in French in designated areas as part of a negotiated compromise to avoid translating all laws since 1890. In spite of a unanimous resolution of the Parliament of Canada and generous federal offers to assist with costs of setting up new services, the opposition in Manitoba used parliamentary procedures to force closure of the legislative session, effectively killing the measure. Manitoba was eventually forced to translate all laws into French but resisted provision of other services. It also refused to set up a French-language school board under control of the French-language minority until a 1993 judgment of the Supreme Court of Canada (the second

judgment against the province) ordered the provincial government to do so "without delay." In 1992 the government of Manitoba concluded an agreement with the federal government, adopted new policies on French-language services and pushed forward in several areas, particularly health services. In 1995, 20 health-related institutions in regions with significant numbers of French speakers were designated as bilingual.

A complicated legal process of several years' duration led to a 1988 ruling by the Supreme Court of Canada that an 1891 law still applied to Saskatchewan and required its legislature, laws and courts to be officially bilingual. The same law was also still valid for Alberta. But, unlike the Manitoba case, the guarantees for French did not have status in constitutional law in Alberta and Saskatchewan. In spite of attempts by the federal government to encourage the provinces to use this occasion to strengthen their commitments to the language of their French minorities, the governments of Alberta and Saskatchewan quickly took the path of least political courage: both adopted new acts (1988) which retroactively validated a century of illegal unilingualism and gave limited rights to use French in legislative debates and in provincial courts. Over subsequent years, slow progress has occurred in extension of services, often with federal assistance.

In the Canadian federal system, the administration of most of the courts of justice that touch citizens, falls under provincial jurisdiction, but key parts of the law, such as the *Criminal Code*, are voted by Parliament. A 1978 act of the federal Parliament amended the *Criminal Code* to allow persons to obtain a trial before a judge or jury in either official language. The bill has been proclaimed province by province to permit the judicial systems to adapt. Since 1990, this right to trial in either official language extends to all provinces and territories. In many English-majority provinces, there is significant under-use of the option for trials in French. Studies attribute the under-use in criminal courts to a range of factors such as general lack of two-language capability in the court systems, reluctance to pursue policies of actively offering service in the minority language, absence of policing and related services in the minority language and procedural delays.

In civil proceedings, three provinces (Manitoba, New Brunswick and Quebec) are subject to constitutional guarantees for the minority language, but the minority language is not uniformly used in civil proceedings. Practice and tradition reinforce the use of English in Quebec. Of the provinces not subject to constitutional requirements, only Ontario has put in place a detailed legislative framework and policies to cope with use of the language of the minority. Meanwhile, some aspects of federal law are administered unilingually by most provincial courts (e.g. bankruptcy and divorce proceedings), which shows the way for potential further expansion of rights (Commissioner of Official Languages 1995).

Quebec Public Services and Official Languages

It is impossible to provide a fair picture of relationships between the Quebec provincial government and its official language minority without acknowledging, however briefly, happenings that affected the status of the French-speaking official language majority of the province. Looking solely at the fate of English-speaking Quebeckers is to ignore the larger picture of Canada in which French speakers had a very unequal status at the outset of the period.

Much has occurred in the last 30 years. Political debate about the future of English speakers in Quebec has tended to obscure the much more fundamental processes of social change that were unleashed by the 'quiet revolution'. The most fundamental changes were threefold: a) Quebec developed a modern provincial administrative structure, based upon a highly centralized model of power and regulation; b) a modern educational system was created to serve the French-speaking population, parallelling the already existing English-language system, which was also extended; c) the levers of economic power of the provincial government were used to foster economic development that was largely in the control of French speakers, including the industrial-commercial complex centering around the provincial electric utility Hydro-Québec and the expansion of alternative financial institutions, such as the Caisse de dépôts.

The changes in the educational system laid the groundwork for all that followed. Before 1967 the province did not have an education ministry. In a few short years the regime of limited-access collèges

classiques was replaced by a universally-accessible secondary system feeding into a network of almost equally accessible CEGEPs that bridged the gap to professional and university training. In addition, Quebec joined in the process of expanding and creating universities that had swept most of Canada during the previous years.The bulk of institution-building had the effect of providing new social mobility for French speakers from Quebec. The accomplishments in the provincial domain of education, particularly vocational-technical and university education, were strongly supported, it should be pointed out, by massive federal financial transfers to all provinces.[16]

By the early 1970s, the upheaval started by the Quiet Revolution had put in motion the social and economic processes required for rapidly shifting the balance of Quebec society in favour of the French language spoken by more than 80 percent of residents. But majority public opinion and government leaders were unprepared to wait for changes felt to be long overdue.The answer was sought in accelerating language change by using the same provincial levers of power that had opened the way for the Quiet Revolution. Government intervention and regulation became the preferred means of action. For the French majority, the objective was to protect the French language; for the English minority, it appeared that the primary de facto objective was to reduce the visibility, utilization and attractiveness of the English language in the Montreal region. The relationship between the Government of Quebec and its English-speaking minority is based upon a long record of great harmony between members of different language groups in everyday life and of relative non-interference by the Quebec government in the development of English institutions. As noted earlier, the English minority enjoyed in the mid-1960s a highly favourable status within Quebec society, considered by the French majority to be an unequal situation of privilege. It was inevitable that actions by the province to raise the relative status of French would have negative consequences for English speakers and

16. In testimony before a parliamentary committee, I argued that the federal role in institution building was drastically phased down just as the needs of minority French-speakers began to emerge. The result was that the university and technical-vocational infrastructures of Canada, which owed so much to federal funding in the 1960s and early 1970s, were built without taking sufficiently into account the needs of minority francophones. (Minutes of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on official Languages, First Session of the Thirty-third Parliament, May 21, 1986: 31, 7-8.)

that the actions would give rise to controversy.The controversies and their consequences deserve to be discussed separately from the overall situation that now exists.

The short-lived legislation brought in by the Liberal government in 1974 to declare French the official language of Quebec was superseded in 1977 by Bill 101. In legal terms, Bill 101 had two strategies: a) to contradict and override the Constitution on language matters, openly asserting a right for the Quebec government to assume extra-constitutional powers to protect the French language and Quebec francophone culture, and b) to use the prerogatives of the province within its own acknowledged jurisdiction to promote the French language. Given that there were few, if any, precedents for the types of changes being proposed (other than the federal model), it was also inevitable that legal confrontations would occur between federal and provincial interpretations, even in the areas that appeared nominally in the provincial domain.This short booklet is not the place to recount the many twists and turns of politics and legal arguments on language issues in Quebec. It is perhaps more important to look at the major objectives and the major results at the time of writing.

One of the most important objectives of Bill 101 was to ensure that French-speaking Quebecers had the right to receive services in French not only in the narrow domain of provincial and municipal services but also in all sectors of industry, commerce and the professions.The Bill guaranteed speakers of French the right to work in French and protection from dismissal on the sole grounds of that they were unilingual. Many larger firms with headquarters in Montreal but serving the whole of Canada or international markets operated mainly in English. But, quite apart from this, other firms serving mainly Quebec clienteles often gave poor service in French, if at all—a poor business practice under any circumstance, but a growing affront to French-speaking opinion.The Bill introduced a panoply of measures including: requiring businesses with more than 50 employees to begin 'francization' programs aimed at making French the language of work (thereby obtaining 'certificates of francization'), forbidding the use of any language except French in advertising and commercial signs in public places (including inside retail businesses), and instituting mandatory programs of testing for French competence among persons working in licensed professional areas such as nursing.

Other measures were intended to ensure that the system of primary and secondary education did not help swell the numbers of persons who adopted English rather than French as their home language and the language of education for their children. The original wording of Bill 101 applied equally to immigrants arriving from abroad and to Canadian citizens moving from other provinces to reside in Quebec, even if the individuals spoke English as a mother tongue.[17] The main exception was for children of Canadian citizens who had been educated in English in Quebec.

Almost 20 years after the Charter was adopted, the dust is beginning to settle a bit. Most of the legal and practical issues have been at least temporarily resolved, and one can see that the long-term consequences of the language disputes for the English minority have been demographic, economic and psychological:

1. The direct challenge to existing constitutional provisions on official languages was eliminated by judicial action. Quebec continues to have a bilingual provincial legislature (the National Assembly), laws and regulations are adopted in both languages, and the court system is fully bilingual. However, Quebecers whose mother tongue is English hold an insignificant number of public service jobs in Quebec provincial ministries (less than 1%).

2. The constitutional reforms of 1982 changed the rules of the game on education, in spite of opposition from the Quebec government. The *Constitution Act, 1982* exempted Quebec from the guarantee based on first language but obliged Quebec to respect the 'Canada clause' in Section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Persons who were educated—or whose children began education in English in Canada—are, therefore, allowed to send their children to English schools if they move to Quebec, thus preserving a key citizenship right, freedom of residence and establishment. Immigrants (from other countries)

17. In parallel with passing the legislation, the Government of Quebec issued an invitation to other provinces to negotiate bilateral agreements to ensure each province guaranteed education in the other's language. This invitation was a primary stimulus to the 1977 Declaration of St. Andrews by premiers of the English-dominant provinces with respect to guaranteeing the education rights of minority Francophones.

are still required, however, to send children to French schools. Hotly contested in the 1970s and early 1980s by both sides, the educational status quo currently has grudging acceptance and generates little debate. The requirement of French schooling for immigrants reduces the number of English speakers from abroad who settle in Quebec (just as lack of facilities in French has long discouraged French-speaking immigrants from going to other parts of Canada).

3. Two of the dispositions considered most vexatious by English-speakers in Quebec have now been eliminated or, at least, reduced to minor annoyances. Persons graduating from secondary schools in Quebec have been exempted since 1986[18] from passing language examinations for professions, and bilingual signs are now permitted inside and outside businesses. The current sign regulations—other languages can be used provided French is more prominently displayed—appear to conform to the requirements of the Supreme Court of Canada rulings.

4. The most negative psychological consequence of the disputes for the minority is that the abortive attempt to use provincial power to override basic constitutional provisions—such as the right to use English in the National Assembly or in the courts—has created understandable distrust. The English minority in Quebec fears that it might become the object of the same type of oppressive measures that were used in some English-majority provinces during the past century in an attempt to assimilate the French minorities.

5. The language disputes contributed no doubt to an exodus of English mother tongue speakers in the period from 1976 onwards, particularly among youth. The different factors in this process are too intertwined to be clearly distinguishable. The growing dominance of French in the job market decreased opportunities for English speakers—most drastically for the less educated with least knowledge of French—and served as a *push* factor for leaving. Meanwhile, language legislation and policy deliberately discouraged arrivals of persons from abroad or from other parts of Canada who spoke English rather than French, reducing the flows

18. Legislation passed in 1983 but coming into effect in 1986.

that might reinvigorate the demographic situation. The decline in relative importance of Montreal also encourages the flight of major business headquarters and discourages the establishment of new ones. All of these factors combine as a brake on the economic development of Montreal, and increase the effect of all the factors cited—lessened job opportunities, population and business flight, economic uncertainty and decreased attractiveness as a pole for immigration.

6. The most important positive consequence for the English minority is that a consensus has arisen among younger English-speakers that French has a pre-eminent place in all aspects of Quebec life, and that being a Quebec English speaker in the future implies the practical necessity to be bilingual in French. This implies an acceptance of a non-majority status analogous to that of provincial French minorities. Except in some rural areas and in parts of New Brunswick, French minorities in other parts of Canada have bilingualism rates exceeding 90 percent in the younger generations.

7. Like other minorities in all provinces, the English-speaking community includes many poor and disadvantaged persons who are most vulnerable to economic discrimination based on ethnic origin or mother tongue. Given the tensions generated by the transitions of the last few years, a major effort by provincial leaders will be required to provide reassurances and prevent deterioration of the generally harmonious atmosphere that traditionally has existed in personal relations between the two language groups.

The legacy of the disputes should be balanced against the current status of the English-speaking minority:

1. The network of vigorous, high-quality English-language public institutions remains essentially intact, including most public schools, the community colleges (CEGEPS) and the universities. In 1986 the Quebec government passed Bill 142 (reconfirmed by Bill 120 in 1991) guaranteeing the right of any English-speaking person to receive health and social services in English and

undertaking to develop programs to make these services accessible in English.[19]

2. In spite of the official unilingualism of provincial institutions, municipalities in which half or more of the population is non-Francophone have a limited exemption from French unilingualism. This status applies to more than 200 municipalities and community institutions.

3. English speakers, particularly in the Montreal area, have access to a broad range of cultural products and facilities, including a daily newspaper, several private radio stations and five CBC affiliates and three television stations (two in Montreal, one in Quebec City).

4. In spite of its economic problems, Montreal retains an important role in the business and industrial life both of Quebec and all of Canada. English speakers drawn from all parts of Canada, but based in Montreal, continue to play a major role in the Canada-wide and multinational private sector. It is estimated that between 25,000 and 30,000 English speakers are business entrepreneurs in the province.

5. The educational and economic differences which gave English speakers—most living in the Montreal metropolitan area—a comparatively advantageous position compared to French speakers—most living in smaller urban centres and rural areas—are rapidly disappearing as a result of changes in the last three decades. This progressive levelling of differences is likely to reduce inter-group conflicts and foster strengthened relations of confidence between the minority and majority groups, particularly if the understanding is promoted actively by the provincial government.

19. At the time of writing, provincial budget reductions with proposals for consequent closures of some institutions are being considered. The reductions affect, of course, the entire public sector. It is likely that the social impact may be greater for communities in a minority situation, particularly since many professionals may have no alternative sources of employment within the province.

A Trial Balance Sheet

Discussions of almost all issues in Canadian popular media have been reduced in recent years to two perspectives: a) winners versus losers, and b) total costs, without consideration of the value of benefits or the cost of alternatives. In examining the fate of Canadian official language minorities, there is a strong temptation to revert to win-lose dichotomies. Two of these over-simplifications deserve to be examined to show that they are both narrow and dangerously misleading.

1. *Which minorities are better off?* The comparison between English speakers in Quebec and French speakers in most of the rest of the country shows both historically and at present that the Quebec English-speakers enjoy generally the social and economic status of a comparatively well educated urban community with access to most important institutions in their own language. In a word, they are better off in terms of socio-economic status than French speakers elsewhere. Does this mean, therefore, that they are too well off? Should less be done to help English speakers in Quebec? Should their vitality be suppressed?

2. *Which minorities are most abused?* English-speaking majorities throughout Canada have become more responsive to the needs of territorial and provincial French minorities. Several English-majority provinces have taken major steps to better their French minorities; all have created or improved educational opportunities for the French minorities. Conversely, the Quebec government has adopted language laws—such as the symbolic attempt to declare French the only official language of the legislature, laws and the courts—whose implementation would have created a unilingual reality for English speakers in Quebec that approximated the unilingual reality that has traditionally prevailed in many English-majority provinces. The more negative measures for the English minority have been suspended or attenuated and, conversely, reassurances have been given in the field of health and social services. In a way, the role of the minorities is perhaps converging, but the survival of all minorities depends mainly upon a positive response from majorities, not upon invidious comparisons that invite ill-will.

3. *Is win-lose the wrong question to ask about a public good?* Focusing on narrow short-term comparisons distorts perspective on issues, as the previous two misleading questions illustrate.[20] The differences between Anglo-Quebecers and French minorities in other provinces of Canada reflect a longer historical heritage—that French speakers throughout Canada have long had lower average socio-economic status. But focusing solely on the persistence of those differences hides a great national achievement: the gap between the two groups has narrowed very rapidly in barely one generation. Myopically looking at short-term win-lose calculations draws attention to issues that provoke envy and malice while blocking recognition of common objectives and shared accomplishments.

The long term lesson is this: Canadian society has traversed a period of great turmoil and made major strides towards reducing inequality between French-speaking and English-speaking citizens. This returns us to the overall goals of official languages policies: to promote equality of status between two language groups. In the next chapter we look at overall results including both costs and benefits.

20. The distorting perspective of win-lose thinking is perhaps best illustrated by an example of a purportedly neutral chronology of events related to French and English in Canada. The entry for the year 1979 notes that the Supreme Court of Canada in parallel rulings on the same day decided that Section 133 of the *Constitution Act, 1867* (BNA Act) required both Manitoba and Quebec to use both official languages in their legislature, laws and courts. The author adds: "The only difference between these two cases is that the ruling on the Manitoba case came 90 years 'after the fact', whereas the Quebec ruling came two years 'after the fact'" (Bourhis 1995: 26). A major victory for tolerance is thus presented in a way that can only be interpreted as a symbolic defeat for French.

4. THE NEW LANDSCAPE OF THE OFFICIAL LANGUAGES IN CANADA

A Societal Perspective on Language Changes

The language landscape of Canada—the societal relationship between English-speaking and French-speaking Canadians and between the English and French languages—has been fundamentally reshaped in the last thirty years. This momentous transformation was brought about not by any single level of government nor, even, by the combination of the different levels of government. It has been, in a true sense, a societal change that has reached into families, churches, voluntary organizations and all manner of private and public corporations. To review and summarize its impact, we must examine how language communities fit into a broader vision of social organization.

Equality and Reciprocity

The members of official language communities are considered to have equality of status as citizens of Canada. Recognition of the rights of Canadian citizens is a provincial as well as a federal responsibility. If members of one community who are the numeric majority in a given province agree to provide services and support for citizens of a numeric minority of the other official language group, the majority's agreement to such services is not granting a 'privilege'. The majority are recognizing rights of citizenship that are not limited to a given place of residence—rights which they themselves should expect to enjoy if they move to another province where they are the numeric minority.

The fundamental policy objective that has inspired cooperation by provincial and territorial authorities in the last thirty years has been to ensure equality of citizens as members of French-speaking and English-speaking communities that stretch from coast to coast and to promote equality of status between English and French as languages.

The Canadian model of using official languages in public life is based, therefore, upon a vision of all citizens 1) as equals, and 2) as members of official language communities.[21] The official language communities have both a pan-Canadian dimension and a more local or particularistic one. In the pan-Canadian sense, a French-speaking resident of Alberta is considered to be a member of the same official language community as French-speaking Quebecers and French-speaking residents of all other provinces and territories. At the same time, this same citizen is also a member of a Franco-Albertan community and, because of constitutional and other provisions, enjoys within Alberta certain rights guaranteed to persons who are a numerical minority in the province. But in the perspective of Canadian citizenship, the individual is not considered to be a 'minority person', implying lesser status.

Pursuing the policy objective of equal status for French and English in Canada requires challenging five fundamental factors:

1. *Distance.* The concept of communities stretching across Canada requires creating linkages that operate in spite of distance.

2. *Numbers.* Because of the uneven distribution of French-speaking and English-speaking Canadians in the different provinces and territories, maintenance of communities requires sustained efforts to overcome the tendency of larger linguistic groups to ignore and eventually to absorb smaller ones.

3. *Historical inequality.* Seeking equality of citizens requires remedying the many economic and social imbalances that gave the French language and many French speakers a disadvantaged status in Canadian society.

[21] Readers are reminded that this document is not intended to outline the special circumstances of First Nations Peoples, cf. Appendix A.

4. *World-wide dominant status of the English language.* While French is a major international language and a great asset to Canada both for commerce and culture, special measures are required to strengthen the French presence in the face of international trends.

5. *Social memory.* Social disadvantage has a long memory. To modify the status of social groups requires shifting the structure of received attitudes and, in particular, popularizing symbols that legitimate and support emerging relationships of greater equality.

These five factors are enduring challenges that derive from the coexistence of two language communities sharing the same territory. They are not simple problems that can be eliminated by some specific 'solution' or 'remedy'. The factors should be kept in mind as we examine the important changes already made to Canada's language landscape—the success stories of official languages.

[Hidden] Success Story No. 1: Public Support

Most Canadians support the programs and policies that promote the equality of status of English and French and provide services to citizens in the two official languages. The following chart *(Figure 2)* provides a summary of the long-term public support for official languages policies and programs. Surprising as it may be, even after the failure of the Meech Lake and Charlottetown Accords, almost the same basic high levels of support continued to exist across the country. In the author's view, these are 'facts' based upon analysis of repeated polling by many organizations over the last 25 years. However, if the author's experience from hundreds, if not thousands, of interviews as a researcher is any indication, most Canadians tend to underestimate the degree of popular support for official language policies and would be surprised by the summary.

Popular pessimism on official languages is fed by styles of reporting about public opinion polls, which rarely dwell on positive conclusions. In addition, certain polls regularly ask questions that measure something very different from what they appear to. The classic case is a survey item used over the years by a major national polling agency. The question refers to the *Official Languages Act* as having made Canada 'officially bilingual' and then asks: "Do you think that

Figure 2
Canadian Public Opinion on Official Languages: Major Long-term Trends

1. There is a solid base of long-term public support for federal official languages policies. In all parts of the country, the majority of Canadians consistently support the basic principle of federal official languages policies. Approximately 75% of Canadians say that they support maintaining two official languages, as compared to 25% who favour dropping the two.

2. Both official language groups support federal official languages policies, though French speakers are more consistently positive than English speakers.

3. With respect to services for official language minorities, majority opinion in all provinces and territories supports:
   - providing a full range of federal services in the two official languages to the official language minorities;
   - the right of official language minorities to be educated in their own language.

4. Defence of minority rights: A majority of all Canadians believes it is important to protect the language rights of both linguistic minorities. Each language group feels that its members in minority situations (Anglophones in Quebec, Francophones outside Quebec) are not well protected but that minorities of the other language group are well protected.

5. Promotion of French and English languages: A majority of both language groups is in favour of the federal government maintaining or increasing its efforts to promote French and English.

6. Opinions about education in the two official languages are uniformly and massively favourable in all parts of the country, though Quebec Francophones are the most favourable. In addition to expressing support for education rights of the official language minority groups, majority opinion in all regions feels that it is important for younger persons to learn both official languages and supports obligatory study of the 'other' official language as a compulsory school subject.

7. Polling public opinion using undefined terms such as 'bilingualism' and 'official bilingualism', underestimates public support compared to asking about specific objectives or programs of official languages.

Adapted from Churchill, 1993

bilingualism in Canada has been a success or a failure?" Two-thirds or more of Canadians regularly say that it has been a failure. Most observers would agree that the question is not really about the legislation because official bilingualism is interpreted by many respondents to mean one of the following: 'Has official bilingualism succeeded in resolving unity issues to Quebec's satisfaction?' Or perhaps: 'Has official bilingualism put a stop to separatism in Quebec?' Or even: 'Has official bilingualism made most Canadians bilinguals?'[22]

The puzzling lack of public awareness about the strong support for official languages policies appears to come from the way polling questions are written and the way polls are reported. As a general rule, majority support for official languages policies is not considered newsworthy. If there is no 'race' or 'contest' that can be converted into a win/lose story, the story receives scant attention and appears on inside pages of newspapers or in short two or three sentence summaries in radio and television news broadcasts. Two examples: the voting of laws to ban English on signs in Quebec was reported on front pages of English newspapers across Canada; the repeal of the provision and the authorization of English signs was far less noticed outside Quebec and was often reported (negatively) in terms of the limitations still imposed (French given greater visibility). When a group of municipalities representing at most 1% of the Ontario population voted to refuse French bilingualism, the issue received intense coverage in Quebec news media over a period of weeks; when the Ontario government adopted the *French Services Act* that gave French an official status in all provincial ministries and gave French services to 500,000 French speakers in 22 designated areas of the province, the Quebec media coverage was minimal and emphasized difficulties of the French speakers.

In my opinion, the negative impressions held about Canadian public opinion with respect to official languages are rooted in three causes that say less about public opinion than about the design of polls and the methods of reporting on them:

---

22. Perhaps we should emphasize that 'official bilingualism' is not an 'official' way of talking. The term 'official bilingualism' is not used in laws or regulations of the Government of Canada. However, it is a convenient shorthand to describe institutions (not people) that use two official languages.

1. The wording of the polling question(s) may use undefined terms ('bilingualism') instead of referring to specific activities or services ("access to federal postal services in English and French"), a procedure that maximizes the number of negative responses from the public.

2. The polling question may ask respondents to endorse either the actions of their provincial authorities or federal official languages programs, i.e. to choose between 'near' or 'distant' political leadership.

3. The published reports of the poll results gave most prominence to the viewpoints of a minority of respondents and played down the views of the majority. ('Drop Official Languages!'—Say One out of Four Canadians instead of: 'Keep Official Languages!'—Say Three out of Four Canadians).

Any time an opinion poll asks about opinions on any specific activity or service undertaken because of official language policies, the majority of Canadians in all provinces and territories support the activity or service. English-speaking Canadians over 55, who grew to adulthood in a vastly different language environment, tend to be less willing to endorse official language policies, but the majority express support for the policies, and overwhelming numbers believe younger Canadians should learn both languages. Independently of age, French-speaking Quebecers are generally enthusiastic (approval ratings of 80% or more) unless they are asked a question that forces them to choose between federal or provincial policies, where the question presents federal policies as being opposed to the defence of French by the Quebec government. English-speaking Canadians in the western provinces are less supportive than those farther east, but the majority support the policies—always provided they are asked about specific services or activities, not unspecified 'bilingualism'.[23]

[23] The discussion here owes much to the results of a study which it was the author's privilege to analyse with Anthony Smith. Under contract to the Office of the Commissioner of Official Languages, a major polling firm interviewed a sample of 4,000 persons across Canada using a long and detailed series of questions. It is the most comprehensive study ever undertaken on attitudes to specific services and programs of the federal official languages programs. (Churchill and Smith 1986, 1987). Most other studies have sample sizes that do not permit making analyses of key variables by region or province because margins of error are typically in the 16 %-20 % (± 8% - ±10%) range (Smith 1992: 3).

C2

Given the widespread practice of reporting poll results in conflictual win/lose terms, it is astounding to note that Canadian public opinion has remained solidly favourable to official languages policies for the last 25-30 years. On the other hand, public authorities have singularly failed in their attempts to let Canadians know about this support. This 'hidden success' is, in fact, a public failure in communications. A portion of the blame is shared by the press media and the political elites of Canada, who have consistently failed to convey to the public consciousness an accurate or fair accounting of what the majority of Canadians really believe in.

[Public] Success No. 2: The Youth Option

Sometime in the late 1970s and early 1980s, more and more Canadians became aware of the success of an educational innovation called 'French immersion'. In provinces which were legendary for the opposition of their politicians to anything labelled 'French', English-speaking parents were staying overnight in the streets outside schools in order to be first in line to enroll their children in French immersion programs—programs where English-speaking students study most subjects of the school day through French as a medium of instruction. Evaluation of the results of the programs shows: a) immersion of 'majority group students' is consistently more successful in promoting functional bilingualism than any other method used in public schools, and b) students of the majority group in immersion programs become functionally bilingual without reducing their knowledge of their mother tongue (Lapkin & Swain 1990; Genesee 1987).[24]

The amazing French immersion success was part of a much larger phenomenon, the wave of popular feeling that spread from coast to coast among English-speaking Canadians who believe it is important for their children to learn French. Awareness of this popular reaction was one factor in the 1976 decision of the federal government to shift

24. The value of immersion is limited to situations where the students' mother tongue is reinforced by society and the home, which usually occurs when the students are part of a language majority, e.g. English children studying French anywhere in Canada, French studying English in contemporary Quebec. Immersion is singularly unsuccessful when the students come from deprived minority groups and are expected to learn another language while losing their mother tongue, e.g. Hispanics in the U.S. (Lapkin & Swain 1990; Genesee 1987).

C3

the emphasis of official languages policies 'to the Canadian public and to young Canadians in particular'. (See Chapter 2)

In simple terms, the 'youth option' in official languages policies was a bet. A bet that education, exchanges and contacts between younger Canadians of both language groups could break down the 'solitudes' that had often characterized the relations between their parents' generations. It meant a big investment of effort by a generation or two of young people, but there was hope that it would be highly profitable in long-term benefits in understanding. By every measure, the option has proved a success, perhaps greater than its original architects might have dreamed would occur in so short a time. It is composed of several elements.

Parental Support for Learning the Second Official Language

The starting point for change in attitudes about learning French was the pre-1969 situation in Quebec, where Francophones accepted as normal and important that English should be a required subject of study from late primary years onward. In English-majority provinces, French had been taught mainly by traditional-style grammar and reading methods to English-speaking high school students destined for university, but the motivation for such study disappeared suddenly as universities in the 1960s almost universally dropped second language course requirements for entering students.

The adoption of official languages policies by the federal government gave impetus for English-speaking Canadians to express their latent enthusiasm[25] for learning French. Record numbers of English parents wanted their children to become bilingual. In a 1985 opinion poll, 80% of English speakers (and 99% of French speakers) felt that bilingualism was 'very' or 'moderately' important in helping a young person get ahead; 66% of English speakers (and 94% of French speakers) agreed that English and French should be required subjects in all Canadian schools (Churchill & Smith 1986). Difficulties in convincing local and provincial authorities to adapt school programs to provide better instruction in French prompted the creation of Canadian Parents for French, an organization that has been a powerful force lobbying for improvement, with thousands of members throughout Canada.

25. Surveys in the 1960's already showed strong support for teaching of French.

Growth in the Percentage of Youth Learning the Second Official Language and Improvements in Teaching

The most obvious changes have affected English-speaking children, since English has long been a required subject for all French-speaking students in Quebec from late elementary school through high school. In 1970-71 participation in French as Second Language (FSL) programs at the elementary level exceeded 30% only in New Brunswick and Ontario. Currently more than half of English-speaking elementary pupils attend FSL programs in the seven English-majority provinces from Saskatchewan east; Alberta and British Columbia have, respectively, participation rates of 33% and 42%. In high schools, 40% of English students are enrolled in FSL courses (vs. nearly 100% of French-speaking Quebec students attending English Second Language courses).

The results in terms of total percentages of students receiving exposure to second language teaching are far more positive than even the great improvement in enrolment figures might indicate. This is particularly the case in provinces like Quebec, where second language teaching is given to all students but concentrated in later grades of elementary school and all of high school, so that the average for elementary school is brought down by enrolments in lower grades when it is not taught. At the elementary level in English schools, much of the teaching of French as a second language in the 1970s was at very low levels of exposure, usually 4-7% of total classroom time, considered insufficient to have cumulative effect on learners. By the late 1980s most provinces had moved towards at least a doubling of the average teaching time and were seeking to provide sustained levels of 'exposure' to French over several years to achieve a cumulative effect. In addition, curricula have been revamped to emphasize communicative and experiential approaches considered more likely to have results in fostering usable language skills, and the general level of teacher training has improved strongly in the last three decades.

The final element is, of course, the success of French immersion schools. In any given year, more than 300,000 English-speaking youngsters are studying most of the school day in French-medium schooling environments. Immersion overlaps sometimes with

secondary school, but a rough sense of the numbers can be derived from comparisons with total elementary school enrolments. For the nine English-majority provinces, the French immersion enrolments of 276,000 in 1996-97 compare to a total English-speaking elementary enrollment of 2,144,000, or about 13% of the enrolment in a given year. However, since most students are enrolled in shorter immersion programs (4-6 years' duration), the total percentage of English-speaking students who pass through them constitute a considerably larger proportion of the total school population. The total proportion of English speakers developing functional French skills through immersion is extremely high for New Brunswick—15% of all school age English children (kindergarten to grade 12), equivalent to about 40% of the elementary school enrolment.

In the nine English-majority provinces, there are 65% more English speakers studying in French in immersion schools than there are minority francophone children attending French medium elementary and secondary schools. Outside Quebec there are 169,809 students in French language minority compared to 276,277 in French immersion (or 172%). For provinces with small numbers of minority French speakers, the comparisons are staggering: Alberta has 27,000 in immersion schools but a French minority school enrolment of 3,125; British Columbia: 30,000 and 2,800; Saskatchewan: 10,500 and 1,200; Manitoba: 19,200 and 5,400; Newfoundland: 5,000 and 290; Prince Edward Island: 3,400 and 700; Nova Scotia: 11,000 and 3,900.

Dramatic Increases in the Number of Younger English Speakers Who Can Speak French

Changes in language behaviour are notoriously slow. But the data are now conclusive. In all provinces many more teenagers are bilingual (Table 4). The 1996 census returns show a totally unprecedented growth in the numbers of Canadians of English mother tongue who report they can speak French (Table 5). In the age groups 30 to 49, who would have begun grade 1 of elementary school at age 6 between 1953 and 1972, slightly less than 9 per cent report ability to speak both languages. This figure had doubled to 18.6% for the age group 15 to 19, which began grade 1 between 1983 and 1987 when the expansion and intensification of French teaching had begun to open up opportunities for developing functional bilingualism. It should be

C6

noted that these figures for English mother tongue speakers are lower than for persons whose mother tongue is neither English nor French but who speak both English and French: nearly 21% of 15 to 19 year olds reported English-French bilingualism in addition to a third mother tongue.

Table 4 Percentage of Bilingual Teenagers (Ages 15–19) 1981 and 1996

Area	1981	1996
Canada	17.7	24.4
Newfoundland	4.2	11.2
Prince Edward Island	8.7	23.5
Nova Scotia	9.4	18.8
New Brunswick	29.2	49.3
Quebec	32.4	41.9
Ontario	15.2	20.2
Manitoba	9.9	18.0
Saskatchewan	5.7	10.7
Alberta	8.0	13.6
British Columbia	8.3	14.3
Yukon	10.3	18.2
Northwest Territories	3.8	7.8

Source: Statistics Canada, Census of Canada, 1981 and 1996.

The changes are particularly large for English speakers in Quebec (Table 5). For youth aged 15–19 with English as mother tongue, the percentage able to speak both official languages rose between 1971 and 1996 from 47% to 82%. Given the strong language trends in Quebec society, the tendency of unilingual English speakers to migrate to other provinces and the growing presence of French in the workplace, it appears highly likely that as this age cohort gets older, the percentages of reported bilingualism will continue to rise (Harrison 1996).

C7

Table 5 Knowledge of French in the English Mother Tongue Population, % by Age Group, 1996

Age	Canada		Quebec	
Group	Speak French	English Only	Speak French	English Only
All Age Groups	9.1	90.9	64.1	35.9
0–4	2.1	97.7	26.1	73.4
5–9	7.5	92.5	53.6	46.3
10–14	15.0	85.0	76.1	23.9
15–19	18.6	81.4	82.4	17.7
20–24	14.9	85.1	81.7	18.2
25–29	10.9	89.0	77.8	22.2
30–34	8.5	91.5	74.3	25.7
35–39	7.8	92.2	71.8	28.2
40–44	8.2	91.8	71.2	28.8
45–49	8.5	91.5	69.7	30.3
50–54	7.8	92.2	65.7	34.2
55–59	6.4	93.6	58.8	41.1
60–64	5.7	94.2	55.5	44.4
65+	4.6	95.4	44.4	55.5

Source: Statistics Canada, Canada Census, 1996.

High Levels of Positive Support for Official Languages Among Younger Canadians

All available data show high levels of positive attitudes towards the official languages among younger Canadians as compared to older generations. The differences are particularly marked among English speakers, whereas all age groups among Quebec Francophones tend to have generally positive attitudes. A colleague Anthony Smith and I described this some years ago as an 'emerging consensus'. Positive

youth attitudes were particularly significant on questions about how to treat minorities: English speakers aged 15 to 24 were almost as favourable as French-speaking Quebec youth to providing high levels of services for minority French speakers in provinces outside Quebec. For example, with respect to offering federal services in both official languages, 84% of English speakers were in favour, versus 88% of French speakers from Quebec; regarding bilingual services from provincial governments 68% of English youth were positive compared to 71% of French youth (Churchill & Smith 1986: 10–11).

Could one ask for better results from a 'youth option' in betting on future understanding between equal official language communities?

[Dramatic] Success Story No. 3: Building Momentum for Language Change

The success of the youth option confirms the consolidation of public opinion support for Canada's two official languages and is evidence of a shift in the language balance of the country. Momentum has built up that is totally changing the prospects for French in Canadian society. For the first time, it is possible to envisage a partnership between the French-speaking and English-speaking communities of Canada that is rooted in equality of status rather than a subordinate role for French. The task is unfinished and, in one sense, will never be completed: maintaining an equitable balance between English and French in Canada in the face of international forces favouring English requires a deliberate act of public policy and is bought at a cost, just as a policy and a cost are involved in maintaining roads in good repair.

Cumulative change is creating momentum leading towards a definitive shift in language balance in Canada. The main pieces of evidence are as follows:

Financial Costs of Official Languages Policies Have Been Kept Low. Public policies must stand the test of reasonableness in terms of benefits. The costs of federal official languages programs are carefully tabulated by the Treasury Board and published annually (conveniently summarized in the Annual Report of the Commissioner of Official Languages and the *Annual Report, Official Languages* published by the Department of Canadian Heritage). The estimated expenditures for

1996-97 on official language programs were $524.8 million, out of estimated total federal expenditures of $154.5 billion, or about three-tenths of one percent of the federal budget.These costs are a declining proportion of the federal budget and, in constant dollars, have decreased 26% since a decade earlier. In 1996-97, $199.9 million—38% of total federal costs for official languages—were transferred to the provinces and territories as subsidies for provincially-controlled programs, mainly education. Total federal expenditures, including transfers to provinces, amount to about $18 per year for each Canadian, or about 5 cents a day.

The federal government has made major advances toward accomplishing the main objectives of the Official Languages Act, 1969. The starting point was a situation where federal services to the public were available in French (often with difficulty) only in Quebec and a few areas of New Brunswick, English was the main language of administration, even in Quebec, and French speakers held a proportionately smaller number of all federal jobs (and only very few jobs at higher levels).

Today's situation is as follows:

Language of service to the public. The federal government and its agencies deal with citizens in their preferred official language in all parts of Canada. In a network of more than 13,500 offices and points of service (including more than 7,000 postal outlets), 4,300 (including 860 postal outlets) are designated as bilingual service points. Service in both languages is obtainable very reliably in areas with high concentrations of both language groups in Quebec and New Brunswick, but is less reliably available where the French minority group is few in number. Every year, the tens of millions of contacts between citizens and the federal government and crown agencies result in only a handful of formal complaints about language of service lodged with the Commissioner of Official Languages—for example: 1,300 complaints in 1996 (Commissioner of Official Languages 1996). On the negative side, a recent study by the Commissioner's Office showed that service in French was obtained from federal offices only 72% of the time and, even then, sometimes at the price of "more than ordinary persistence". The figure declined to 62% for services in French to the travelling public outside Quebec (Commissioner of Official Languages 1995b: ii-iii).

Equitable participation. The federal government and its agencies employ English-speaking and French-speaking citizens in numbers roughly proportionate to their representation in the population. French speakers occupy approximately 27% of all jobs in the federal sector (including the Canadian Forces, RCMP, agencies and crown corporations), as compared to about 25% of Canadians having French as first language. French speakers are slightly over-represented in lower-level Public Service administrative support jobs (34%). Problems of Francophone under-representation in other job categories have now largely been solved; for instance in the management group Francophones are now 25%, up from 18% in 1978. The employment is also nearly proportional when looked at on a regional basis, except for a significant under-representation of English-speakers working in federal departments compared to the population proportion in the province of Quebec (about 5% of employees versus 13.2% of population), but this is partially compensated for by over-representation of English in certain crown corporations.

Language of work. Most formal communications in the federal government, including a multitude of internal announcements never seen by the outside public, are always in both official languages. On paper, the federal government is astonishingly bilingual, an almost total reversal of past practice.

Personal language of work presents a complex pattern. Most English-speaking and French-speaking employees of federal government departments working outside the National Capital Region work in their own language either in an almost unilingual English or unilingual French environment (corresponding to mainly unilingual service needs in some regions of the country). And unilinguals have access to most jobs in the Public Service. In 1996-97, unilingual English speakers had access to 67% of jobs and unilingual French speakers to 23% of jobs. Both English and French are languages of work in the National Capital Region, New Brunswick and parts of Ontario and Quebec.

A certain burden falls on the group of employees (almost universally bilingual) who constitute a small language minority in unilingual

regions. In the western provinces, for example, only 2% of jobs are designated as bilingual, i.e. requiring French skills (cf. a French population proportion of 2.2%). In Quebec, where almost 95% of obs in federal departments are held by French speakers (many highly bilingual), the de facto language of administration is French, with a corresponding burden on English-speaking public servants. Results are mixed in the National Capital Region: it has been very difficult to provide unilingual work environments for French speakers; indeed, experiments to accomplish this in the 1970s foundered on the resistance of French speakers to be consigned to language 'ghettos' (Sloan 1979).

Daily use of French in addition to English is widespread but depends on the internal 'culture' of federal departments. The least satisfactory results have been obtained in certain crown corporations. Because of the high levels of functional bilingualism of federal employees in the main contact areas (National Capital Region, New Brunswick, Quebec, Ontario), complaints are few in number, mostly related to unilingual communications and documents.

Securing the French-speaking Culture in Quebec—Support of both Provincial and Federal Cultural Institutions

The obvious needs to be said. Quebec's French-language culture is secure and, according to recent public opinion data, is increasingly perceived to be so by most Quebecers *(Globe and Mail,* April 21, 1996).

The last thirty years have moved Quebec's French-speaking culture into the age of mass consumption, with only a relatively short time lag compared to similar developments for Canada's English-speaking community. Part of this has been the result of expansion and creation of publicly-supported educational institutions, alluded to in connection with the Quiet Revolution. Other components—particularly radio and television distribution and broadcasting—have expanded with private sector capital. But, as is the case for English-language cultural activities throughout Canada, Quebec's French-language cultural industries have survived through a network of protection measures (such as channelling book purchases by provincial education institutions to Quebec-owned suppliers) and a

vast array of indirect subsidies (Canada Post subsidies for distribution of periodicals, tax incentives for film production) and direct grants (e.g. Canada Council grants for artists and the arts, Telefilm Canada financing of Quebec films, Social Science and Humanities Research Council funding of university-based activities including academic publishing and humanities projects).

Indeed, the federal government and federal cultural institutions have played, and continue to play, a major role in financing and supporting Quebec's French-language cultural 'industries' during the period starting in the late 1960s. Similarly the use of both official languages in federal cultural institutions has meant the opening up of countless jobs for creative talents of all Canadians, both English-speaking and French-speaking. One need only consider the implications of having centered in Montreal most French-language production for CBC/SRC or the benefits to French-speaking cultural development resulting from the combined operations of the National Film Board, the Canada Council, the National Archives and the National Library, the National Arts Centre and a variety of museums and other federal institutions in the areas of culture, science and technology.

French-speaking communities outside Quebec have gone through their own 'Quiet Revolution'

In the 1960s, French-speaking communities outside Quebec faced a difficult transition to modernity. They were mainly non-urban, and their dominant activities were farming, forestry, mining and fishing. With high levels of assimilation into surrounding English societies (except in New Brunswick), plummeting birthrates cut off natural renewal while low average educational levels and absence of educational opportunities blocked their way towards economic improvement.

Instead of the imminent demise often predicted for them, the minority French-speaking communities have not only made the transition, most have acquired a level of internal dynamism and organization that would never have been predicted. Two aspects of this have already been described above. First, a key factor in renewal was the creation and extension of primary and secondary schooling in French, along with the expansion of post-secondary educational

opportunities. Secondly, populations have increased in absolute numbers[26], and French is increasingly taught to infants in linguistically mixed marriages, slowing a major element in linguistic assimilation of the minorities. Smaller and more remote communities have developed (with federal and sometimes provincial assistance) linkages and access to other French speakers and to sources of French-language cultural products (books, magazines, video etc.). In addition, all groups have community-based volunteer organizations and strong provincial/ territorial 'umbrella' organizations for cultural and economic leadership.

A number of representative pan-Canadian organizations link the provincial/territorial communities. The largest such organization, the *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada* (FCFA or Federation of Francophone and Acadian Communities) evolved out of the former *Fédération des francophones hors Québec* (FFHQ or Federation of Francophones Outside Quebec). The *Commission nationale des parents francophones* links French-speaking parents on educational issues such as achieving school governance by the minority communities and improving quality of schooling, particularly cultural aspects of education. With the growing strength of minority schools, the emphasis in community activities has shifted from pushing for minimal educational and cultural services to strengthening an economic base for participating equitably in modern industrial and commercial development (Guindon & Poulin 1996). The two largest French-speaking communities—in Ontario and New Brunswick —have emerged from marginal status to a recognized place in public life, thanks to significant changes in provincial policies and laws.

The process of transition is not complete. Minority French speakers face continuing challenges, some of the smaller communities are still threatened by assimilation (particularly if existing levels of federal and/or provincial support for community organizations are reduced), and provincial governments have been reticent to adopt measures to

[26] French minorities are similar to the Canadian majority in that the birthrate is well below the population replacement level and has been for at least 20 years. But the combined effects of birthrates with declining mortality rates result in an absolute increase in population numbers of minority French speakers, even in the face of assimilation.

assist their development. But concerted action by the communities themselves has provided a basis for development that goes well beyond survival.

Improvements in Provincial Support for Minority Communities—A Firmer Basis for Long-term Stability

All provinces and territories are committed by the Constitutional amendments of 1982 to providing primary and secondary education in the language of their official language minority and to ensuring minority management and control over it.

New Brunswick has entrenched in the Constitution the status of both English and French as official languages and, since 1988, measures that are intended to ensure the permanent equality of status of the two official language communities, particularly as regards their roles in an officially bilingual administration at provincial and municipal levels. Recent criticism of implementation has brought statements of renewed provincial commitment to pursuing equality of status for English-speaking and French-speaking communities and to remedying defects in service levels in French.

Without entrenching official bilingualism in constitutional law, Ontario has adopted measures that provide for most aspects of official bilingualism in the legislature, laws and the courts, as well as the provision of provincial services in French, in addition to English, in designated areas that include most French-speaking residents of the province. In Quebec, the confusion resulting from the declaration of French as the only official language of the province in the 1970s has now resolved itself in a situation where a) the provisions in the Constitution that protect English as an official language of provincial institutions are essentially being complied with, b) the minority infrastructure of social institutions is still comparatively strong—despite decline reflecting particularly the decrease in numbers of children and youth, and c) the provincial government has committed itself in law to maintenance of health and social services in English.

Movement in other provinces has been comparatively slower, but almost all provinces and territories have signed and renewed a variety of agreements with the federal government providing for federal

financial assistance to their efforts to develop provincial services and facilities for the official language minority communities. On the other hand, French services in all the other provinces are plagued by issues similar to those that were common in federal institutions during the early years after the adoption of the *Official Languages Act, 1969*—such as lack of active offer of available services, insufficient trained staff and failure by management to give effect to existing rules and commitments.

Official Language Communities Now Have Powerful Communication Linkages

The English-speaking population of Montreal has long had a dense network of telecommunications and press media, similar to those available in smaller English-speaking cities throughout North America. French minority communities are now making rapid progress as well. The CBC/SRC expanded its main broadcast network during the 1970s and 1980s to provide coast-to-coast access to French television and radio in all except the most isolated French-speaking communities. TFO, the Ontario based French language educational television network which is now available in New Brunswick, is funded by both the federal and Ontario governments. Le *Réseau de l'information* (RDI), the recently-created French news network of SRC/CBC, the international French channel TV5 (subsidized by the federal government) and the Quebec channel *Quatre-Saisons*, are available via cable in the main areas of French-speaking settlement in eastern Ontario and New Brunswick, as well as in a certain number of major urban centres in other parts of the country. In parts of New Brunswick and Ontario cable distributors offer up to ten French language television channels, and both provinces have several private radio stations. An effort begun in the 1980s by the Fédération des jeunes Canadiens-Français with support from the Department of Canadian Heritage, has also resulted in the creation of a network of cooperative, community-operated French radio stations in several provinces and the Northwest Territories.

Because of the size of its population and cultural dynamism, Quebec is a major source of creative programming for French broadcast and news media. The communication linkages being discussed are considered important for maintaining a sense of community for both

English-speaking and French-speaking Canadians, wherever they live in Canada. This importance is a major reason for the continued effort by the federal government to assist their development.

Canadians Better Understand the Benefits of Having Two Official Languages in a Country of Large-scale Immigration

The strengthening of official languages policies beginning in the mid-1960s aroused many fears and questions about the relationship between official languages and so-called heritage languages and cultures [the term 'heritage language' came into general use somewhat later]. Canadians today appear to have a clearer understanding of the processes underlying immigration and language change, even though anti-immigrant activists still warn about the dangers of multicultural policies—repeating the same worn-out predictions made after the turn of the century, that 'foreigners' would 'inundate' Canada and replace English by Ukrainian or German. Conversely, in the 1960s the absence of multiculturalism policies created an atmosphere where the fears were reversed and use of French as an official language was presented as an invasive threat to declining heritage languages such as Ukrainian and German.

Canadians are now more aware that the main forces driving language change are exchanges in daily life with neighbours and friends, along with exposure to mass media. So long as English is dominant in most of North America, it will be the language adopted by most immigrants to English-speaking areas. But, it was asked, why choose French as an official language for all of Canada when, in a given city or region, there are more people who speak other (heritage) languages? The answer is, of course, that the heritage languages are brought by immigrants, and almost all immigrants to Canada expect their children to speak mainly English or French. In fact, the children of immigrants do learn English and French. English-French bilingualism is higher among Canadians whose mother tongue is not English or French than among the English mother tongue group (Harrison 1994: 40).

In spite of persistent fears, we now know that almost all immigrant groups (except religiously-bounded communities such as Mennonites and Hutterites) have undergone a very similar acculturation process, which results in voluntary language loss for all but a few members in

the first two generations educated in Canada.[27] Historically, languages of immigrant origin only persist for long periods if they are regularly refreshed by new immigrants—even though multicultural policies offer positive encouragement to groups wishing to preserve cultural and linguistic heritage. All of this is reflected in a statistic cited earlier—no language group other than English or French accounts for more than 3% of the Canadian population, in spite of the existence of very large populations of non-British and non-French ethnic origin who speak one of the official languages.[28]

Expanding the Frontiers of Language Change in Society

The Official Languages Act, 1988 included a new commitment of the Government of Canada (see Chap. 2 above) to "enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development and fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society" (Section 41).

Up until 1993, the commitments were virtually ignored by federal agencies (other than the Department of the Secretary of State/Canadian Heritage and the CBC/SRC). In the summer of 1994,

[27] This process begins with the first generation of children educated in Canada: most learn the parents' language as mother tongue, but by adulthood and the formation of their own families, they have also acquired either English or French, which they speak as the main language outside the home; inside the home, the great majority of this first educated-in-Canada generation teach English or French to their children as mother tongue. Immigrants living in Quebec have a greater tendency to pass on their heritage language to children born in Canada. This has been attributed often to the 'lesser attraction' of French in Quebec compared to English elsewhere. But most of the difference found in census statistics is probably attributable to the fact that the proportion of recent immigrants in the Quebec immigrant groups is higher than for the same groups in other parts of Canada. (Pendakur 1990: 20; Harrison 1990).

[28] On the other hand, I have often pointed out that, compared to immigrants from abroad, the small French communities in the Prairies and Western Canada have shown a remarkably vigorous pattern of language transmission until the drop in birthrates a generation ago and have maintained viable language communities over comparatively long periods. This linguistic and cultural tenacity lasting for generations is a major historical factor justifying the approach to official languages taken in Canada.

Prime Minister Chrétien announced a new Cabinet policy that confirmed the government's intention of pursuing the commitment through the action of all federal institutions, of which some 26 were designated as 'key institutions' for priority attention. The key institutions were expected to develop business plans addressing directly the objectives of Sections 41 and 42 of the *Official Languages Act, 1988* (Department of Canadian Heritage, *Annual Report 1993-1994. Official Languages*). The expectation is that all federal institutions will expand their concerns beyond the traditional three areas of concentration (language of service to the public, equitable participation, language of work) and examine the implications of their programs for fulfilling the commitments. Given the enormous impact of federal spending, this new emphasis is of major significance for the official language minority communities—particularly French-speaking ones, which have benefitted less than proportionately from federal programs, not only from the big-ticket economic and business-incentive programs (that have most impact on larger urban and industrial areas) but even from the comparatively low cost cultural programs (Commissioner of Official Languages 1996b).

The measures envisaged in the *Official Languages Act, 1998* include cooperation between the federal government and its traditional partners—the provinces—as well as stimuli to new sectors: "(...) *the business community, labour organizations, voluntary organizations and other organizations or institutions* (...)" (Section 43).The intent is clearly to use federal and provincial governments' influence to stimulate a broadening of acceptance of the two official languages in society at large. Provided support from the larger provinces can be enlisted, the overall impact of a long-term effort of this nature has the potential to be as broad as that of the original official languages policies of the late 1960s.

Awareness of the Economic Benefits of Having Two Official Languages in International Markets

The trends of public support for governmental policy, particularly as portrayed in mass media, have become increasingly dominated in the last decade by a concern for direct economic benefits to the private sector, to the exclusion of almost all other issues, even to the point of ignoring direct harm to vulnerable sectors of society. Such a distorted

vision of public issues, one might hope, will not last. But while it continues, it is important that Canadians should become more aware of the straightforward cost-benefit considerations that make Canada's two official language policies one of its most economically beneficial investments. The items that attract most attention include:

Direct access to international markets: more than 30 countries have English and 25 have French as their official languages, guaranteeing long-term commercial and industrial exchange opportunities.

Personal job mobility and geographic mobility for individuals who are bilingual, i.e. for 4.8 million Canadians in 1996.

Major benefits for communities with a bilingual work force—ideal for many commercial and marketing activities both nationally and internationally.

Contributions to tourism—helping make Canada the world's seventh most popular tourism destination.

Export advantages for specific services and commercial sectors, including films and entertainment, publishing, information data banking, translation and computer software for services and leisure use.

The importance of English in worldwide markets (particularly as the main language of financial markets) has led to a tendency to underestimate the role of other languages. International commerce in goods and services is dominated by five languages, of which three are highly concentrated: German mainly in central Europe, Spanish and Portuguese in the Americas. Only English and French have world-wide markets and are considered 'market contact languages' in, respectively, 143 and 49 countries (Department of Canadian Heritage, *Annual Report 1993-1994 Official Languages*: 44).

Perhaps the least explored dimension of immediate benefits of official languages policies is the value of providing Canada-wide schooling in both English and French for the provincial official language minorities. The measures taken to strengthen opportunities for high school education in New Brunswick, Ontario and other provinces

since the 1960s have resulted in a dramatic shift in the numbers of young French speakers who complete secondary school and has drastically reduced illiteracy rates that, in the 1960s were more than double the national average. In Ontario, the introduction of publicly funded French-language high schools in 1967 increased by more than 50% the likelihood that Grade 9 French-speaking students would go on to Grade 12 and multiplied by a factor of four the proportion going on to the final academic year required for university entrance (Churchill, Frenette & Quazi 1985: 1, 340). In a job market where youth unemployment among those with a high school education has recently risen to 30% (*Globe and Mail*, April 22, 1996) and where long-term joblessness is endemic among persons of all ages who have not completed high school, *the changed educational outlook for younger French speakers produces, year after year, economic benefits that dwarf the total costs of official languages programs in Canada.*

Official Language Policies are a Prerequisite to Minimizing Social Conflict and Instability—The Enemies of Economic Development

The most powerful economic argument in favour of official languages policies is the potential for enhancing better internal relations within Canada, specifically as a means of reducing social and political frictions. Current federal languages policies were not conceived as a panacea for national unity but rather as a necessary prerequisite step to building a modern democracy in a country where one in four citizens speaks French as a mother tongue. We do not know how much would cost even the most harmonious official 'secession' of Quebec from Canada, but almost any reasonable person can readily see in country after country the incalculably high economic costs of the breakdown in social harmony around issues of ethnicity and language.

EPILOGUE: CANADA AS A POST-MODERN NATION-STATE

The Mood of the Times

The preceding chapters may contrast with readers' personal impressions of events and their expectations for a book on official languages. The text gives more space to accomplishments than to shortcomings in the accomplishments. It dwells longer on the progress that has been achieved than on the unfinished work that remains. It highlights the vision and public spirit of our citizens rather than the quarrels that distort perspective. In short, it contradicts the mood of the times.

Canadians who have travelled extensively or follow the press in countries outside North America are aware that this pessimistic mood characterizes many societies of both the industrialized and developing world. In this broader international setting, where language and ethnic differences involving states and borders have shown a tendency to degenerate into open warfare, Canada's record of peaceful change and progress in the last 30 years to accommodate the needs of its official language communities represents an enviable record of enlightened statesmanship.

The Imperative of Coexistence

Continuing pressures for change to the structure of Canadian federalism have misled many into believing that dividing Canada into two countries would eliminate language as an issue by simply reverting to unilingualism in separate territories. The strongest opponents of official languages policies come from the opposite ends of the political

spectrum—the most intransigent Quebec separatists and the most intransigent forces opposing 'concessions' to Quebec. Neither viewpoint is prepared to accept the fundamental imperatives of life on this continent. First, even if Quebec were to leave Confederation, approximately two million current Canadian citizens would be living as English-speaking and French-speaking minorities in the resulting two countries—citizens whose basic rights would be denied if the present framework of official language guarantees for them were removed. Denial of such rights in either part of a divided Canada would be a repudiation of centuries of democratic evolution. Secondly, geography dictates that English and French must continue to coexist harmoniously in Canada. Whether or not changes are made to constitutional structures, the varied ways of life now enjoyed in Canada cannot survive without the flows of people, trade, finance and tourism that now link the country together. The long-term needs of all parts of Canada require a shared linguistic space where English-speaking and French-speaking communities can work, trade and live together in harmony and on a basis of equality.

The Unavoidable Question

Many strains of pro-Quebec sentiment are not nationalistic by most criteria, and some are strongly shared by large numbers of Canadians living outside Quebec. No commentator would dare venture a firm prediction about how these feelings are likely to evolve or what accommodations might be reached. But clearly two definitions of statehood and of nationhood are in conflict.

At present the dominant provincial political parties in Quebec have opted for a vision of their province as a fortress which they control and which they portray as the only possible bulwark against an invading English-speaking world. Both major provincial parties—first the Liberal Party of Quebec in 1974, then the Parti Québecois in 1977—adopted legislation to proclaim the province unilingually French. The vision of a unilingual Quebec state, rather than merely a unilingual 'province', would break with centuries of close identification between French-speaking Quebecers and French speakers living elsewhere in Canada, who not being part of a Quebec 'people' or 'nation', would be relegated to the status of a diaspora.

The internal dynamics of a unilingual independent Quebec are difficult to predict, because they would evolve in a state entity derived from a model of government arising from 'Modernity', the so-called 'Romantic' nation-state forged in 19th century Europe around the idea of a 'people' (or Volk) sharing a single language who constitute 'The Nation' that gives legitimacy to the state and the exercise of state power (Churchill 1996; Handler 1988). In spite of efforts by pro-separatist theoreticians to create a non-ethnic Quebec nationalism, the reality of demography renders it difficult to apply the theories in practice. Democracy depends upon mutual trust between citizens. No matter how sincere the intentions of French-speaking political leaders and nationalists, it may be impossible to get other groups to believe in the possibility of a non-ethnic nationalism in a province where majority control belongs to a language group, most of whose members share a very small set of common ancestors (less than 6,000 persons) and constitute one of the most ethnically homogeneous large populations in the world. Meanwhile, the premise that English speakers represent an invasive threat has been transformed by the shift in the language landscape of the last 30 years: most younger persons of English mother tongue raised in Quebec are bilinguals who fully accept French as the main language of public life and work.

By contrast, the federal state of Canada is based upon a radically different idea of the post-modern nation-state (others might say 'pre-modern').[29] The post-modern state recognizes and accepts differences in cultural heritage and ethnoracial origin of its citizens as well as differences in the makeup of provinces and regions. But the state assumes its citizens can share citizenship privileges and duties without being required to be part of a single 'people' that forms 'The Nation'. Present-day Canada is founded upon an official languages ideology for the state and state institutions. The ideology: 1) does not require giving up other languages in private spheres of life unrelated to dealing with the state, 2) permits voluntary maintenance of multiple cultures, and 3) refuses to convert the dominant English-Canadian and French-Canadian cultures into official pan-Canadian cultures.The ideology of state has distanced itself, at least for the present, from the notion of

[29] On Canada in relation to theories of the state in the contemporary world, including the notion that the 'post-modern nation-state' resembles closely the pre-modern nation-state monarchies such as England, Spain and Sweden, see Churchill 1996.

two 'founding peoples' (or 'founding races') with its strongly ethnic overtones, and thinkers on constitutional matters are trying to forge alternatives, such as the recognition of a distinct society in Quebec. A main premise of the ideology is that through vigorous action by federal and provincial governments and by the citizenry, equality of status can be achieved and maintained between two official languages spoken by 98% of Canada's citizens and between those who identify themselves as English-speaking and French-speaking Canadians. In a world dominated by power relationships, the ideology also supposes that a Canada speaking with a unified (if officially bilingual) voice can better defend the interests of both language groups than could two (or more) smaller and potentially unstable successor states.

An Experiment in Equality and Coexistence

The policies of official languages espoused initially by the federal government in the 1960's and progressively supported by the great majority of all Canadians—French-speaking Quebecers included—represent an experiment in promoting equality and coexistence. In modern times, no country other than Canada has in real terms accomplished so much in so short a time and at so little cost in equalizing the status of two linguistic communities. The Canadian experiment in official languages is a roaring success. It is high time Canadians accepted this verdict, which is widely shared throughout the world. English-speaking and French-speaking Canadians have laid the foundations of growing partnership and continued equality.

BIBLIOGRAPHY

A National Understanding: The Official Languages of Canada. Statement of the Government of Canada on the Official Languages Policy. Ottawa: Supply and Services Canada, 1977.

Bourhis, Richard Y. "Introduction and Overview of Language Events in Canada." *International Journal of the Sociology of Language*. 105/106 (1994): 5-36.

Breton, Raymond. "Multiculturalism and Canadian Nation-Building", in Alan Cairns & Cynthia Williams (eds.) *Politics of Gender, Ethnicity and Language in Canada.* Toronto: University of Toronto Press, no. 34, 1986.

Canada. *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism.* Vols. 1-4, Ottawa: Queen's Printer, 1967-1969.

Canada. Statistics Canada. Census Canada 1986: *Population Estimates by First Official Language Spoken*. Ref. no. 47013. Ottawa: Statistics Canada, September 1989.

Canada. Statistics Canada 1993. *Population Estimates by First Official Language Spoken, 1991. Dimensions*. Ref. no. 94-320. Ottawa: Statistics Canada, March 1993.

Churchill, Stacy. *The Education of Linguistic and Cultural Minorities in the OECD Countries.* Avon: Multilingual Matters, 1986.

Churchill, Stacy. *Public Opinion Support for Official Languages Policies.* Ottawa: Secretary of State Canada, June 1993.

Churchill, Stacy. "The Decline of the Nation-State and the Education of National Minorities." *International Review of Education* 42, 4 (1996): 265-290.

Churchill, Stacy, Norman Frenette and Saeed Quazi. *Éducation et besoins des Franco-ontariens: Le diagnostic d'un système d'éducation.* Vol. 1: *Problèmes de l'ensemble du système: l'élémentaire et le secondaire.* Vol. 2: *Le postsecondaire et rapport technique.* Toronto: Conseil de l'éducation franco-ontarienne, ministère de l'Éducation, 1985.

Churchill, Stacy; Thomas B. Greenfield and Brock Rideout [with Lionel Orlikow]. *Cost Models of Bilingual Education in Canada—The World of Theory.* Final Report submitted to the Secretary of State. Toronto: OISE, 1979.

Churchill, Stacy and Anthony Smith. "The Emerging Consensus". *Language and Society* 18 (September 1986): 5-11.

Churchill, Stacy and Anthony Smith. "The Time Has Come". *Language and Society* 19 (April 1987): 4-8 (data supplement insert).

Commissioner of Official Languages. *Annual Report 1994.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1995.

Commissioner of Official Languages. *The Equitable Use of English and French before the Courts in Canada. A Study by the Commissioner of Official Languages.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1995.

Commissioner of Official Languages [Mary-Lee Bragg and Michel Gratton]. *Service to the Public. A Study of Federal Offices Designated to Respond to the Public in Both English and French.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1995.

Commissioner of Official Languages. *Annual Report 1995.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996.

Commissioner of Official Languages. *Report of the Commissioner of Official Languages on the Federal Government's Implementation of Part VII of the Official Languages Act.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996.

Commissioner of Official Languages [Stacy Churchill and Jean-Claude LeBlanc]. *A Blueprint for Action. Implementing Part VII of the Official Languages Act, 1988.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996b.

Council of Ministers of Education, Canada. *The State of Minority Language Education in the Ten Provinces of Canada. A Report by the Council of Ministers of Education.* Toronto: CMEC, 1978.

Dallaire, Louise M., and Réjean Lachapelle. *Demolinguistic Profiles of Minority Official-Language Communities. Demolinguistic Profiles, A National Synopsis.* Ottawa: Department of the Secretary of State Canada, 1990.

de Vries, John. "Canada's Official Language Communities: an Overview of the Current Demolinguistic Situation." *International Journal of the Sociology of Language* 105/106 (1994): 37-68.

Ducharme, Jean-Charles. *Status Report: Minority-Language Educational Rights. The Implementation of Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.* New Canadian Perspectives Series. Ottawa: Department of Canadian Heritage, 1996.

Floch, William. *Official Language Communities. Population by Mother Tongue. Trend Analysis, 1986 to 1991.* Ottawa: Department of the Secretary of State Canada, December 1992.

Frenette, Normand, and Saeed Quazi. *Accessibilité et participation des francophones de l'Ontario à l'Éducation postsecondaire, 1979-1994. Vol. 1: Rapport final.* Vol. 2: *Sommaires, tableaux statistiques, figures.* Sudbury: Boréal, 1996.

Genesee, Fred. *Learning Through Two Languages.* Cambridge: Newbury House, 1987.

Goreham, Richard. *Language Rights and the Court Challenges Program. A Review of its Accomplishments and Impact of its Abolition.* A report submitted to the Commissioner of Official Languages. Ottawa: Office of the Commissioner of Official Languages, 1992.

Guindon, René, and Pierre Poulin. *Francophones in Canada: A Community of Interests.* New Canadian Perspectives. Ottawa: Department of Canadian Heritage, 1996.

Hamers, Josiane F., and Kirsten Hummel. "The Francophones of Quebec: Language Policies and Language Use." *International Journal of the Sociology of Language* 105/106 (1994): 127-152.

Handler, Richard. *Nationalism and the Politics of Culture in Quebec.* Madison: University of Wisconsin Press, 1988.

Harrison, Brian. *Measures of Mother Tongue Vitality for Non-Official Languages in Canada,* with the collaboration of Réjean Lachapelle. Ottawa: Statistics Canada, 1990.

Harrison, Brian. *Youth in Official Language Minorities:* 1971-1991. Ottawa: Statistics Canada, 1996 (Cat. no 91-545E).

Harrison, Brian, and Louise Marmen. *Languages in Canada.* Focus on Canada Series. Ottawa: Statistics Canada, 1994. (Cat. no 96-313E).

Lachapelle, Réjean. *L'immigration et le caractère ethnolinguistique du Canada et du Québec.* Documents de recherche no 15. Ottawa: Statistique Canada, 1988.

Lachapelle, Réjean. "Evolution of Language Groups and the Official Languages Situation in Canada", in Canada. Secretary of State. *Demolinguistic Trends and the Evolution of Canadian Institutions.* Canadian Issues, Special issue, Montreal: Association for Canadian Studies, 1989.

Lachapelle, Réjean, and Gilles Grenier. *Aspects linguistiques de l'évolution démographique au Canada. Rapport au Secrétariat*

pour l'étude de l'évolution démographique et de son incidence sur la politique économique et sociale. Ottawa: Santé et Bien-être social Canada, novembre 1988 (mimeo).

Lapkin, Sharon, and Merrill Swain [with Shapson, Stan]. "French Immersion Research Agenda for the 90s." *The Canadian Modern Language Review* 48, 1 (1990): 11-40.

Locher, Uli. *Youth and Language. Volume II: Language Use and Attitudes Among Young People Instructed in English (Secondary IV through CEGEP)*. Ottawa: Department of Canadian Heritage, 1994.

Neatby, Blair. "A Tale of Two". *Language and Society* 1 (Autumn 1979): 24-26.

Office of the Commissioner of Official Languages. *Our Two Official Languages Over Time.* Ottawa: Office of the Commissioner of Official Languages, 1991.

Ouellet, Fernand. *Lower Canada 1791-1840: Social Change and Nationalism.* Translated and adapted by Patricia Claxton, Toronto: McClelland and Stewart, 1980.

Pendakur, Ravi. *Speaking in tongues. Heritage Language Maintenance and Transfer in Canada.* Ottawa: Dept. of Multiculturalism and Citizenship, November 1990.

Proulx, Jean-Pierre. "A French Quebec in a Bilingual Canada". *Language and Society* (Summer 1989): 18-19.

Sloan, Tom. "Bling Went the Public Service!". *Language and Society* 1 (Autumn 1979): 14-16.

Smith, Anthony H. *The Communications Implications of National Research on Official Languages Opinions.* Ottawa: Office of the Commissioner of Official Languages, October 1992 (mimeo).

Taylor, Charles. "Multiculturalism and the Politics of Recognition", in Amy Gutman (ed.) *The Politics of Recognition*. Princeton: University Press, 1992, pp. 25-73.

APPENDIX A: NOTE ON FIRST NATIONS

The official languages concept grew out of the compromises on French and English built into the *British North America Act*. In the latter part of the 19th century little attention was given to the rights or relative position of First Nations, most of whom did not enjoy full rights of citizenship. In the past few years, domestic jurisprudence and international legal opinion have begun to shape a new status for First Nations peoples both in Canada and elsewhere. The very name First Nations has been chosen to emphasize a prior claim to nation status, one which predates the founding of modern nation-states (England, France, Portugal, Spain) whose empires were the predecessors of all states in the Western Hemisphere. All members of First Nations who are Canadian citizens are entitled to exercise rights as members of Canada's official language communities. Since almost all speak either French or English, this right is a fact of life in their dealings with federal and provincial governments and agencies. In addition, in the Northwest Territories as well as in the soon-to-be created Nunavut, aboriginal languages have been given status as official languages analogous to that of English and French.

It is impossible to predict how the concept of First Nations will evolve in law and practice and how this evolution will interact with the concept of official language communities in Canada. My purpose at this point is to emphasize that there are many open questions and that the current legislation of the Parliament of Canada and of its respective provinces and territories is unlikely to be the final arbiter of the destiny of the First Nations and of the status of their languages.

APPENDIX B: SECTION 23, CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

23. (1) Citizens of Canada

a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or

b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province, have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.

(2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.

(3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province

a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and

b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

59.*(1) Paragraph 23(1) a) shall come into force in respect of Quebec on a day to be fixed by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada. (2) A proclamation under subsection (1) shall be issued only where authorized by the legislative assembly or government of Quebec. (3) This section may be repealed on the day paragraph 23(1) a) comes into force in respect of Quebec and this Act amended and renumbered, consequential upon the repeal of this section, by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada.

* Section 59 of the *Constitution Act, 1982*, is not a part of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. However, it is reproduced here because it is directly related to the subject of minority language education rights.

Patrimoine canadien | Canadian Heritage

Les langues officielles au Canada : transformer le paysage linguistique

Stacy Churchill

Canada

BEST COPY AVAILABLE

Patrimoine canadien
Canadian Heritage

Nouvelles Perspectives Canadiennes

Les langues officielles au Canada : transformer le paysage linguistique

Stacy Churchill

LANGUES OFFICIELLES

ÉTUDES CANADIENNES

Canada

Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues ni les politiques du gouvernement fédéral.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Churchill, Stacy, 1939-

Les langues officielles au Canada : transformer le paysage linguistique

(Nouvelles perspectives canadiennes, ISSN 1203-8903)
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Official Languages in Canada
Publ. en collaboration avec : Programmes des études canadiennes et Programmes d'appui aux langues officielles.
Comprend des références bibliographiques
ISBN 0-662-63501-9
Cat. No. CH3-2-7/1998

1. Politique linguistique – Canada.
2. Bilinguisme – Canada.
I. Canada. Patrimoine canadien.
II. Programme des études canadiennes.
III. Canada. Patrimoine canadien. Programme d'appui aux langues officielles
IV. Titre.
V. Titre : Official Languages in Canada
VI. Coll.

P119.C3C47 1998 306.44'971 C98-980135-7F

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos i

Introduction 1

1. Le contexte 3

2. Trente ans d'initiative fédérale 19

3. Les provinces et les minorités de langue officielle 31

4. Le nouveau paysage des langues officielles au Canada 59
   Réussite cachée n°1 : l'appui du public 61
   Réussite publique n°2 : l'option-jeunesse 66
   Réussite spectaculaire n°3 : la création de la dynamique nécessaire aux changements linguistiques 73

Épilogue: Le Canada en tant qu'État-nation postmoderne 89

Bibliographie 95

Annexe A : Remarque au sujet des Permières nations 101

Annexe B : Article 23 de la Charte canadiennes des droits et libertés 103

AVANT-PROPOS

Le présent aperçu des événements qui ont jalonné l'évolution des deux communautés de langue officielle du Canada au cours des 30 dernières années livre un point de vue des plus personnels, un point de vue que j'ai tenté de concilier le plus possible avec mon souci de précision historique. Les événements décrits demeurent néanmoins contemporains, et même la description la plus factuelle de leur déroulement ne peut échapper à l'interprétation personnelle. Le mien est l'angle privilégié d'un témoin profondément convaincu à l'égard de la justice sociale. Pendant environ un quart de siècle, j'ai vécu les faits — le plus souvent comme éducateur, comme chercheur universitaire et comme évaluateur de politiques et de programmes mais aussi parfois en tant que défenseur public des droits des minorités.

Une courte bibliographie renferme des documents facilement accessibles (pour la plupart officiels) qui relatent la majeure partie des « faits » que j'ai réunis ici. Je m'en suis tenu au minimum côté références. En règle générale, j'en ai inclus sur les points qui sont peu abordés dans les sources facilement accessibles et j'ai indiqué des renvois à certaines de mes publications dans lesquelles les lecteurs critiques pourront prendre connaissance d'une interprétation que j'y ai élaborée davantage ailleurs.

J'aimerais remercier le ministère du Patrimoine canadien de m'avoir confié la tâche d'analyser, pour le public, une série de questions qui sont profondément enracinées dans l'histoire de notre pays et qui revêtent une importance décisive pour son présent et son avenir. Je

03

dédie mon travail aux futures générations de Canadiens dont le bien-être dépend du sérieux avec lequel nous nous efforçons aujourd'hui d'assurer la défense et le maintien de la coexistence harmonieuse des communautés francophones et anglophones du Canada.

Stacy Churchill
Professeur
Faculté d'études supérieures
Institut d'études pédagogiques de l'Ontario
Université de Toronto

INTRODUCTION

Reconnu dans le monde entier comme un pays bilingue, le Canada est souvent présenté comme un modèle de démocratie. Au cours de la période de plus de deux siècles qui s'est écoulée depuis que l'Angleterre a pris possession de la Nouvelle-France et des autres colonies françaises, la société canadienne a évolué dans une harmonie relative et a créé un pays où, à l'aube du XXIe siècle, deux grands groupes linguistiques — les Canadiens de langue française et les Canadiens de langue anglaise — parviennent encore à vivre ensemble dans un climat d'harmonie et de prospérité relatives.

L'objet du présent ouvrage est de livrer un aperçu des réalisations du modèle canadien de bilinguisme officiel, qui repose sur la coexistence des Canadiens de langue française et de ceux de langue anglaise ainsi que sur l'établissement d'un partenariat entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le but de répondre aux besoins des citoyens et de servir leurs intérêts.

Je ne prétends pas que cette coexistence soit exempte de conflits. Dans le monde actuel, la coexistence démocratique de deux importants groupes linguistiques très différents au sein d'un même État constitue l'exception et non la règle. Le choix du français et de l'anglais comme langues officielles, tout comme l'objectif visant à leur donner un statut égal dans toutes les sphères de la vie, s'avère primordial pour permettre au Canada de se développer en tant que pays.

La majeure partie de ce qui se fait à l'heure actuelle au Canada dans le domaine des langues officielles est le fruit de décisions d'ordre public prises durant la courte période écoulée depuis le début des années 1960. Le présent ouvrage donne un certain aperçu historique de ces événements mais se concentre surtout sur la période récente et ses

répercussions sur la vie contemporaine au Canada. Le chapitre un décrit le contexte du changement linguistique, c'est-à-dire le fédéralisme en tant que produit de la démographie et de la géographie, les origines historiques des populations parlant le français et l'anglais, la répartition actuelle des groupes de langue officielle à travers le pays et le contexte entourant l'élaboration des politiques au sein d'un pays où la coexistence du français et de l'anglais comme langues officielles constitue un symbole de l'identité du Canada en tant qu'État-nation. Le chapitre deux expose les objectifs que visent les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de langues officielles au Canada et les mesures à long terme du gouvernement fédéral en vue d'accroître le statut et l'usage des langues officielles dans les institutions fédérales, de soutenir le développement des communautés minoritaires de langue officielle et de promouvoir le français et l'anglais dans l'ensemble de la société canadienne. Le chapitre trois porte sur les grands changements au niveau des politiques et des programmes provinciaux touchant les minorités de langue officielle. Quant au chapitre quatre, il livre un bilan de trois décennies d'efforts soutenus en vue de donner au français et à l'anglais un statut égal au sein de la société canadienne; il traite également des réalisations au niveau des provinces, du développement des communautés minoritaires ainsi que de l'appui de plus en plus grand du public à l'endroit des langues officielles et des politiques visant à les promouvoir.

Les Autochtones et les Inuit originaires des Amériques ont des droits linguistiques et autres qui reposent en partie sur un statut juridique antérieur à la fondation de l'État canadien moderne. Le présent ouvrage ne traite pas directement de leurs préoccupations. Veuillez vous reporter à la « Remarque au sujet des Premières nations » se trouvant à l'annexe A.

I. LE CONTEXTE

Les impératifs dictés par la démographie et la géographie

Les Canadiens qui se rendent à l'étranger ont souvent de la difficulté à expliquer « comment fonctionne le Canada ». Ainsi, le pays est officiellement bilingue mais la plupart des Canadiens ne parlent qu'une langue. La structure gouvernementale est organisée à la façon d'une fédération et, comme dans la plupart des fédérations, les citoyens critiquent parfois la centralisation des pouvoirs au sein du gouvernement fédéral. Mais aucun autre modèle fédéral n'assure autant d'autonomie aux provinces ou aux états qui le constituent. La diversité interne du Canada est telle que les résidents d'une partie du pays ont souvent du mal à décrire le vécu de ceux des autres régions[1]. Cette réalité s'applique d'autant plus dans le cas des langues officielles que la grande majorité des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise n'utilisent que l'une des deux langues dans leur quotidien.

Les lois et les politiques en matière de langues officielles du Canada sont enracinées dans la démographie du pays et la structure fédérale du gouvernement. L'impératif démographique est clair : a) plus de 98 p. 100 de la population parle l'anglais ou le français ou les deux langues; b) environ 81 p. 100 de la population ne parle qu'une seule des deux langues[2]. Le gouvernement du Canada doit donc se préoccuper autant

[1] En dépit de l'évidence juridique qui veut que la constitution d'un État fédéral comme le Canada soit une initiative conjointe des administrations fédérale et provinciales, l'essentiel de l'actuel débat sur l'avenir du pays se déroule dans des termes qui laissent entendre que le gouvernement fédéral - plutôt que la structure constitutionnelle de la fédération - est à l'origine d'obligations en matière de langues officielles.

[2] À moins d'indication contraire, toutes les statistiques démographiques sont tirées du Recensement du Canada de 1996.

des citoyens francophones que des citoyens anglophones. Il ne s'agit pas d'une question d'idéologie mais de trouver la façon d'assurer efficacement les services gouvernementaux. En termes du rapport coût/efficacité, l'ajout d'une troisième langue n'améliorerait pas la prestation des services, étant donné qu'aucune autre langue n'est parlée par plus de 2,8 p. 100 de la population (le chinois par 791 160 personnes, ou 2,8 p. 100, l'italien par 694 125 personnes, ou 2,4 p. 100, l'allemand par 654 260 personnes, ou 2,3 p. 100, l'espagnol par 505 775 personnes, ou 1,8 p. 100, et le portugais par 259 495 personnes, ou 0,9 p. 100).

Le fédéralisme constitue un aspect essentiel de l'administration d'un pays qui non seulement abrite différents groupes linguistiques mais qui occupe le deuxième rang mondial en termes de superficie. La structure fédérale canadienne est extrêmement souple, tellement que le Canada est souvent considéré comme le pays le plus décentralisé du globe. Mais cette décentralisation, si elle donne de la flexibilité à la vie politique nationale, engendre aussi une complexité qui rend très difficile les simples généralisations. Les gouvernements provinciaux détiennent de grandes responsabilités et défendent avec acharnement leur compétence exclusive sur des secteurs qui, dans d'autres pays, subiraient fortement l'influence ou le contrôle du gouvernement central. Par exemple, les autorités fédérales publient mais ne recueillent pas directement les statistiques portant sur certains secteurs de compétence provinciale, comme les inscriptions au sein des systèmes scolaires provinciaux.

L'actuelle Constitution du Canada impose cependant certaines obligations aux provinces en matière linguistique, comme celle de veiller à l'instruction de la minorité de langue officielle de la province (c'est-à-dire la minorité anglophone au Québec et la minorité francophone ailleurs au Canada). Il est question plus en détail du rôle des provinces au chapitre 3.

Lorsqu'il est question de langues officielles, le lecteur devrait s'efforcer toujours de garder à l'esprit trois sources fondamentalement distinctes d'autorité en la matière : a) la Constitution, qui ne peut être modifiée que par le gouvernement fédéral avec le consentement d'une majorité des provinces (au terme d'une procédure complexe), b) le

gouvernement du Canada et c) les provinces et les territoires[3]. Selon l'usage canadien, l'expression « gouvernement du Canada » ne renvoie qu'au gouvernement fédéral et aux institutions qui relèvent directement de lui.

Les origines historiques des populations francophones et anglophones : territoires et frontières[4]

La dualité linguistique français-anglais du Canada remonte à très loin. Dès la fin des années 1500, on parlait le français et l'anglais sur le territoire qui fait maintenant partie du Canada. Les premiers peuplements permanents remontent à la fondation d'une colonie française par Champlain en 1608, sur les lieux de l'actuelle ville de Québec, et d'une colonie britannique à Cupids, Terre-Neuve, en 1610. L'Angleterre ayant défait la France durant la guerre de Sept-Ans et pris possession des colonies françaises du Canada dans le cadre du traité de paix de 1763, tout était en place pour un siècle de débats et de tensions qui a abouti à la création de la Confédération canadienne en 1867. À l'époque de la « conquête », 80 000 colons français vivaient dans l'actuel Canada, dont environ 65 000 vivaient en Nouvelle-France, le long du fleuve Saint-Laurent, les restants étant pour la plupart établis le long de la côte atlantique. En 1755, l'Angleterre expulsait la majeure partie de la population acadienne francophone de la région de l'actuelle Nouvelle-Écosse pour faire place aux pionniers de langue anglaise; les survivants et les rapatriés acadiens se réinstallèrent alors surtout dans l'actuelle province du Nouveau-Brunswick mais on en retrouve dans toutes les Maritimes. Devant la révolte imminente des colonies anglaises d'Amérique, l'Angleterre appliqua une politique de tolérance qui aboutit à l'adoption de l'*Acte de Québec de 1774*, donnant au français et à l'anglais un statut officiel au sein des tribunaux et du système juridique. C'était le début de la coexistence du français et de l'anglais comme langues officielles.

[3] Le Territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont partiellement autonomes mais ils n'ont pas accédé au statut de provinces.

[4] Le rapport de la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme donne d'excellents aperçus des événements antérieurs à 1967. La documentation officielle comprend *Vers une entente nationale : les langues officielles du Canada*, exposé du gouvernement du Canada sur une politique linguistique nationale (ch. 2), et Commissariat aux langues officielles, 1991.

Le nord-ouest du Québec était alors une zone de commerce des fourrures que se disputaient les intérêts français et anglais, les Français dominant la situation dans la plupart des régions autres que les voies navigables se jetant dans la baie d'Hudson. La vie urbaine dans les provinces actuelles du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta se développait autour d'agglomérations dont la majorité des habitants, des Métis de descendance amérindienne ou de descendance mixte franco-amérindienne, parlaient principalement le français jusqu'à la deuxième moitié du XIXe siècle. Le gros de la population anglophone (outre celle de Montréal, devenue le centre de l'administration britannique) se trouvait sur les rives nord du lac Ontario, d'abord à cause de l'arrivée massive de réfugiés de la révolution américaine (les « loyalistes », qui demeuraient fidèles au Roi) puis en raison des vagues toujours grandissantes d'immigration transatlantique. L'*Acte constitutionnel de 1791* divisa le territoire de la province de Québec en deux : le Haut-Canada à l'ouest — la future province de l'Ontario — et le Bas-Canada à l'est. Il étendit aussi le bilinguisme officiel aux débats et aux travaux des deux nouvelles assemblées législatives.

Le Canada moderne est né de la confédération de quatre provinces, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario (auparavant le Haut-Canada) et le Québec (auparavant le Bas-Canada) aux termes de la Loi constitutionnelle de 1867 (l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* ou AANB). Les dispositions constitutionnelles relatives à la langue se réduisaient au minimum. L'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 prévoyait l'utilisation du français ou de l'anglais au cours des délibérations et celle des deux langues dans les comptes rendus et journaux du Parlement et de l'assemblée législative du Québec, la publication des lois des deux instances en français et en anglais et le droit d'utiliser l'une ou l'autre des deux langues au sein de tout tribunal du Canada ou du Québec. Il est intéressant de souligner que parmi les droits religieux garantis aux catholiques de l'Ontario et aux protestants du Québec, on retrouvait celui d'exploiter des écoles subventionnées par les deniers publics; cette garantie a permis la protection de fait de l'anglais comme langue d'enseignement dans les écoles élémentaires et secondaires des commissions scolaires protestantes de Montréal et de Québec et l'extension ultérieure du français comme langue d'enseignement au sein de certaines écoles élémentaires catholiques (de niveau 1 à 10) de l'Ontario. Chose remarquable, la *Loi constitutionnelle de 1867* n'exigeait plus le

bilinguisme officiel des délibérations de l'assemblée législative ontarienne et négligeait de l'exiger au Nouveau-Brunswick, où la population francophone acadienne augmentait de façon rapide et marquée. Le Parlement a par la suite étendu quelques-unes de ces dispositions à certains territoires et provinces créés à l'ouest de l'Ontario, mais les dispositions relatives à l'usage du français au sein des assemblées législatives provinciales et dans les lois ont eu tôt fait d'être abandonnées (bien qu'illégalement) par les assemblées législatives à prédominance anglophone, et ce jusqu'à leur rétablissement partiel à la suite de contestations judiciaires des décennies 1970 et 1980.

Peuplement et changements démographiques

Les événements politiques que nous venons de décrire ont jeté les bases des importants changements démographiques qui ont façonné l'évolution du Canada. Le plus surprenant de ces changements est le fait qu'à partir du début du XVIIIe siècle, la population francophone du Québec a doublé tous les 25 à 28 ans environ pour atteindre quelque 500 000 en 1840; en l'espace de deux siècles, elle s'est multipliée par 80. On estime aujourd'hui à plus de 6 000 000 le nombre de descendants d'une population qui ne comptait au départ que quelque 6 500 colons français; ces personnes ne vivent pas seulement au Québec mais sont dispersées dans presque tout le Canada et dans certaines parties des États-Unis. Jusqu'à la fin du XIXe siècle, l'immigration canadienne provenait principalement des îles Britanniques, du nord de l'Europe et des États-Unis (Hamers et Hummel, 1994, p. 129; Ouellet, 1980). Peu après la Confédération, la population était constituée, selon l'origine ethnique, de 61 p. 100 de Britanniques, de 31 p. 100 de Français et de 8 p. 100 de personnes d'autres nationalités. Un siècle d'immigration (entre 1871 et 1971) a fait chuter le pourcentage de Français de façon marginale à 28,6 p. 100 et celui de Britanniques, de façon marquée, à 44,6 p. 100, tandis que celui des autres nationalités grimpait à 26,4 p. 100 (Breton 1986, p. 35). À l'extérieur du Québec, pratiquement tous les immigrants adoptaient l'anglais comme langue première jusqu'au début des années 1980. Les immigrants arrivés au Québec après 1981 ont toutefois plus tendance à transmettre le français que l'anglais comme langue maternelle à leurs enfants (voir Harrison et Marmen, 1994, p. 54).

Pour l'avenir des rapports français-anglais, un facteur intervenu au cours du processus de peuplement initial allait jouer un rôle déterminant : c'était le fait que les Canadiens français du Québec vivaient sur la terre dans les régions rurales tandis que les anglophones avaient plus tendance à s'établir dans les villes. Au milieu du XIXe siècle, la population anglophone était prédominante dans la plupart des secteurs de la vie urbaine moderne, constituant le groupe majoritaire à Montréal et près de 50 p. 100 de la population de la ville de Québec (Ouellet, 1980). Depuis la Confédération, la dominance du français s'est accrue de façon constante à l'intérieur des frontières du Québec à mesure que les francophones se déplaçaient vers les villes et assumaient progressivement plus de contrôle sur les leviers du pouvoir politique, social et économique. De nos jours, à peine 2 p. 100 des résidents de la ville de Québec ont l'anglais comme « première langue officielle » (la prochaine partie traite de cette question) et le pourcentage d'anglophones de la ville de Montréal s'est réduit à 24 p. 100. Par ailleurs, la majorité des immigrants entrés au Canada depuis la Confédération se sont établis en Ontario et dans les provinces plus à l'ouest.

L'immigration exerce une influence décisive sur les tendances démographiques et linguistiques à venir du Canada; sans immigration, en effet, la population canadienne s'expose à une baisse à long terme[5]. La majorité des personnes qui immigrent au Canada s'établissent dans les villes du sud de l'Ontario. Toronto, Vancouver et, à un degré beaucoup moindre, Montréal demeurent des villes cosmopolites peuplées en grande partie de personnes nées à l'étranger et établies depuis peu au pays. Peu de temps après leur arrivée, la grande majorité des immigrants se déclarent aptes à parler au moins une des langues officielles. Sur une population de 29 millions en 1996, 4,7 millions de personnes (17 p. 100) déclaraient une langue maternelle autre que l'anglais ou le français, mais la plupart des enfants nés au Canada de parents immigrants ont l'anglais ou le français comme langue maternelle.

[5] Depuis le début des années 1970, les taux de fécondité ont chuté en deçà du seuil de renouvellement des générations. Mais même dans l'éventualité peu probable où ils regagneraient le seuil théorique de renouvellement, le flux traditionnel d'émigration du Canada vers les États-Unis occasionnerait tout de même une baisse de la population si l'on mettait fin à l'immigration.

Les communautés de langue officielle de nos jours

L'État canadien moderne est fondé sur la reconnaissance des droits à long terme dévolus aux deux communautés de langue officielle formées, respectivement, de tous les citoyens de langue française et de tous ceux de langue anglaise. Une personne est membre de ces communautés parce qu'elle est citoyenne ou résidente canadienne et non en raison de sa langue maternelle, de son origine ethnique ou de toute autre caractéristique de nature familiale ou sociale. À l'intérieur de certaines limites définies par la loi, les citoyens sont libres d'exercer leurs droits au sein de l'une ou l'autre des communautés de langue officielle ou, s'ils sont bilingues, c'est-à-dire bilingues français-anglais, au sein des deux.

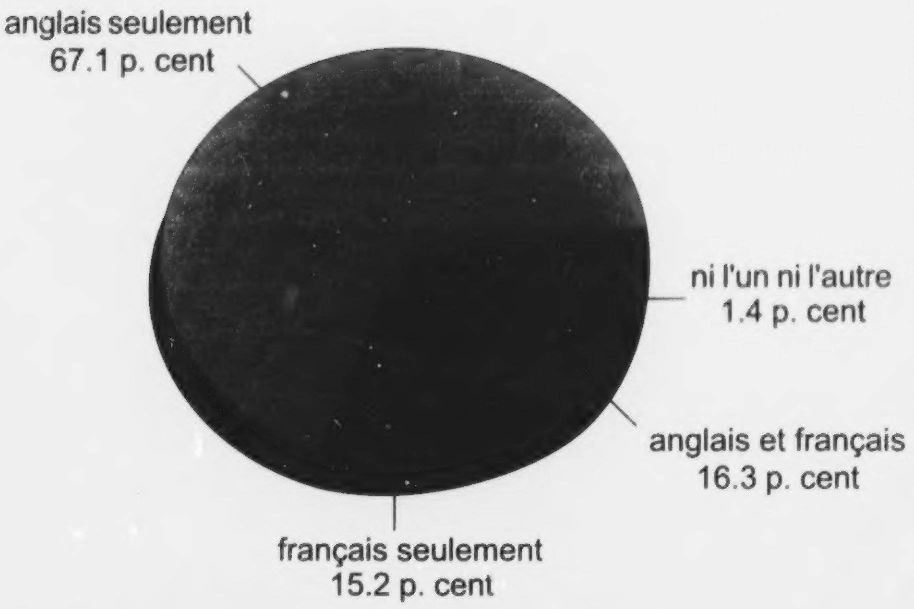
Étant donné que la langue maternelle (la première langue apprise et encore comprise) est fortement en corrélation avec l'origine ethnique et la période d'immigration au Canada, les statistiques sur la langue maternelle donnent un portrait fort imprécis des communautés de langue officielle telles que définies dans la loi canadienne. La pratique trompeuse qui consiste à désigner sous le nom de communautés de langue officielle les communautés francophones et anglophones, définies selon la langue maternelle, s'est glissée dans beaucoup de publications, malgré que la définition exclue 5 millions de Canadiens qui sont membres de ces communautés, ou environ 17 p. 100 de la population.

Un concept statistique défini au cours des dernières années, celui de la première langue officielle, fournit un portrait plus précis de la situation. La définition de première langue officielle fait appel à des notions de bon sens au sujet des citoyens qui parlent telle ou telle langue et elle s'établit à partir des données de recensement. Au cours de la première étape de ce calcul, toutes les personnes qui ne parlent que l'une des langues officielles se voient attribuer cette langue comme première langue officielle. La deuxième étape classe selon la langue maternelle les personnes qui parlent le français et l'anglais mais qui ont soit le français soit l'anglais comme langue maternelle unique. Ces deux étapes couvrent pratiquement toute la population; quelques calculs supplémentaires permettent ensuite de classer toutes les personnes à l'exception de celles qui ne parlent ni l'une ni l'autre des langues officielles.[6]

[6] On retrouve dans Statistique Canada, 1989 une explication complète du concept et des données comparatives pour deux algorithmes (données de 1986).

Figure 1

Connaissance de l'anglais et du français
Recensement du Canada, 1996



Le portrait statistique des communautés de langue officielle du Canada se présente comme suit :

1. Plus de 98 p. 100 de la population parle l'une des langues officielles ou les deux (voir la figure 1).

2. On retrouve des communautés anglophones et francophones dans chaque province et territoire du Canada (voir le tableau 1).

3. Près de deux millions de Canadiens vivent comme des minorités de langue officielle au sein d'une province où la majorité parle l'autre langue officielle; c'est le cas de 925 835 anglophones au Québec et de 970 650 francophones dans les autres provinces et territoires. La population des minorités de langue officielle du Canada dépasse celle de six des dix provinces canadiennes (voir le tableau 1).

4. Les Canadiens d'expression française constituent 85,8 p. 100 de la population du Québec. Les anglophones de cette province sont très concentrés dans la région de Montréal représentant 13,1 p. 100 de la population totale.

5. Les Canadiens d'expression anglaise forment 94 p. 100 de la population de l'ensemble des provinces et territoires à l'exception du Québec. Les majorités anglophones sont toujours supérieures à 91 p. 100, sauf au Nouveau-Brunswick.

6. Le Nouveau-Brunswick possède une structure démographique toute particulière, en ce sens que la plupart des francophones sont très concentrés dans une partie de la province et que les anglophones sont établis auprès d'une minorité francophone appréciable dans d'autres régions. Les groupes linguistiques y sont répartis comme suit : anglophones 67 p. 100, francophones 33 p. 100.

En ce qui a trait aux changements démographiques concernant la langue, les principales tendances qui ont marqué les trois dernières décennies ont été les suivantes :

1. Le Québec devient proportionnellement « plus francophone », aussi bien en termes de démographie brute que, comme nous le montrerons plus tard, de statut du français. En dépit d'une baisse rapide de leur taux de natalité autrefois élevé, les francophones ont accru leur représentation au Québec grâce à l'effet combiné de l'émigration nette des anglophones, du nombre relativement peu élevé de nouveaux immigrants et de la tendance de plus en plus marquée des enfants de ces derniers immigrants à utiliser le français comme première langue officielle.

2. Les provinces et les territoires du Canada autres que le Québec deviennent, en termes quantitatifs, « plus anglophones » mais — comme nous le verrons plus tard — en termes qualitatifs, ils sont beaucoup plus réceptifs au français et aux droits des minorités francophones. L'augmentation du nombre et du pourcentage d'anglophones à l'extérieur du Québec est surtout attribuable à l'arrivée d'un grand nombre d'immigrants étrangers qui adoptent pratiquement tous l'anglais comme première langue officielle.

3. Les communautés francophones hors Québec continuent de croître et d'accueillir de petits nombres d'immigrants francophones de l'étranger. Cette croissance est cependant plus lente que celle de la population non francophone.

4. Il y a eu, à travers le Canada, augmentation du pourcentage des unions mixtes entre anglophones et francophones dont les enfants apprennent le français comme langue maternelle, ce qui renverse la tendance de longue date à l'accroissement de la dominance de l'anglais au sein des familles mixtes. « Bref, dans l'ensemble du pays, la dominance de l'anglais sur le français, qui est toujours très importante [au sein des unions mixtes examinées], a diminué de moitié en l'espace de trente ans. » (Lachapelle, 1989, p. 22.)

5. La diminution à long terme du pourcentage d'anglophones au Québec s'est maintenue. Le nombre de personnes ayant l'anglais comme langue maternelle dans cette province est passé de près de 14 p. 100 de la population en 1951 à 8,8 p. 100 en 1996. Cette baisse a été accélérée par un exode majeur des anglophones entre 1976 et 1981. Plus de 130 000 ont alors quitté le Québec pour s'établir dans d'autres provinces, et seulement 25 000 environ ont fait l'inverse; cela représente une perte nette de 105 000 en cinq ans, ce qui équivaut à 13 p. 100 du nombre de résidents ayant l'anglais comme langue maternelle en 1976.

À mon avis, à une exception près, tous les indicateurs démographiques à long terme considérés comme significatifs indiquent un changement massif au sein de la société canadienne et confirment particulièrement la revalorisation du statut et de l'usage du français, non seulement au Québec mais à travers le Canada. L'exception est que la plupart des immigrants au Canada s'établissent dans des régions où l'anglais est la langue dominante et, par conséquent, adoptent naturellement l'anglais comme première langue officielle. Cela fait pencher la balance démographique globale en faveur de l'anglais. D'autre part, les enfants vivant à l'extérieur du Québec sont à l'heure actuelle beaucoup plus susceptibles que jamais d'apprendre le français comme langue seconde à l'école et, dans certains cas, de devenir bilingues — un choix de société déterminant qui peut avoir des effets compensatoires s'il se poursuit au cours des prochaines décennies. En outre, pour la

Tableau 1 Minorités de langue officielle par province et territoire : première langue officielle parlée, 1996

Région	Pop. totale	Minorité francophone	Minorité anglophone	Minorités en p. 100 de la pop. totale
Terre-Neuve	547 160	2 270		0,4
Île-du-Prince-Édouard	132 855	5 335	-	4,0
Nouvelle-Écosse	899 970	34 615	-	3,8
Nouveau-Brunswick	729 625	241 040	-	33,0
Québec	7 045 085	-	925 835	13,1
Ontario	10 642 795	511 800	-	4,8
Manitoba	1 100 295	46 570	-	4,2
Saskatchewan	976 615	17 720	-	1,8
Alberta	2 669 195	52 500	-	2,0
Colombie-Britannique	3 689 755	56 310	-	1,5
Yukon	30 655	1 115	-	3,6
Territoires du Nord-Ouest	64 125	1 375	-	2,1
Canada	28 528 125	970 650	925 835	6,6
Total des minorités francophones et anglophones (Canada)		1 896 485		6,6

Source: Statistiques Canada, Recensement du Canada, 1996

première fois dans l'histoire canadienne, les politiques délibérées adoptées par les gouvernements fédéral et provinciaux partout au pays atténuent les retombées négatives des données démographiques brutes sur le statut du français. Nous reviendrons sur ces points plus tard.

Les langues officielles en tant que symbole de l'identité canadienne renouvelée

Le concept des langues officielles en tant que symbole de l'identité canadienne s'est forgé dans le creuset du processus politique durant la période allant de 1960 environ à aujourd'hui. L'impératif qui a dominé

la vie politique conflictuelle de cette période a été la recherche, par les différentes communautés et les divers groupes de citoyens, de leurs statuts et de la reconnaissance de leurs identités.

Le changement a eu comme point de départ, à la fin des années 1950, une réalité amère que les historiens anglophones ont appelée « *era of Anglo-conformity* » (l'ère de l'anglo-conformité) (Neatby, 1979, p. 25). À l'extérieur du Québec et du Nouveau-Brunswick, le français et les francophones jouaient un rôle plutôt secondaire au sein des sociétés provinciales. Un nombre démesurément grand de Canadiens français de toutes les provinces gagnaient leur vie dans le secteur primaire (exploitation agricole, pêche, foresterie et mines) et une proportion beaucoup moins grande oeuvrait dans les secteurs secondaire et tertiaire (industries et services). Nulle part le contraste n'était plus visible qu'au Québec, où la très grande majorité des anglophones vivaient dans les environs de Montréal, profitant de ce fait de la prospérité et des autres avantages de la vie au coeur d'une métropole moderne.

Mais la vieille image du « Canada britannique », au sein duquel le Québec était perçu comme une enclave majoritairement francophone possédant une population d'expression française principalement rurale, fondait comme neige au soleil, mettant au jour une crise générale d'identité et déclenchant la recherche de symboles d'identité nationale. Au Québec, alors que s'annonçait une période de changements institutionnels et sociaux accélérés, c'est-à-dire la Révolution tranquille des années 1960, un puissant mouvement nationaliste plongeant ses racines très loin dans l'histoire commençait à rechercher de nouvelles formes d'expression. En quelques années à peine, les Québécois francophones secouèrent les traditions d'une société civile essentiellement rurale et dominée par le clergé, modernisèrent les structures du gouvernement provincial, élargirent massivement le système public d'éducation, fondèrent une pléiade d'établissements d'enseignement postsecondaire desservant les francophones et étendirent leur contrôle du secteur privé. À la même époque, le Nouveau-Brunswick connaissait une révolution parallèle mais moins bien connue qui pava la voie à des changements législatifs et constitutionnels en faveur de sa population acadienne (d'expression française).

Peu de pays sont parvenus à redéfinir leur identité aussi rapidement que le Canada. Quantité de Canadiens et Canadiennes sont d'ailleurs surpris lorsqu'on leur rappelle à quel point certains de leurs symboles sont récents : un drapeau national adopté en 1964 après un débat acrimonieux entourant « la sauvegarde de l'Union Jack » et un hymne national sanctionné par le Parlement dans les années 1970 seulement. Dans certaines régions du Canada, à la fin des années 1960, les élèves des écoles publiques de langue anglaise commençaient encore la journée en chantant *God Save the Queen*, un chant dont les paroles, comme celles de *Rule Britannia* et de *Maple Leaf Forever*, sont pratiquement inconnues des enfants et des jeunes d'aujourd'hui.

En 1963, le gouvernement fédéral mit sur pied la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, dans l'espoir de désamorcer une crise imminente entre les anglophones et les francophones du Canada. La Commission était chargée de formuler des recommandations en vue de « développer la Confédération canadienne en fonction d'un partenariat égal entre les deux races fondatrices, en tenant compte des contributions apportées par les autres groupes ethniques à l'enrichissement du Canada ». La notion de races fondatrices évoquait l'image de deux communautés ethnoculturelles constituant le fondement de l'État, et ce choix des mots ouvrait la voie à la confrontation avec une nouvelle culture politique.

En rétrospective, il apparaît évident que les quelques dernières décennies ont donné naissance, au sein des démocraties industrielles occidentales, à une nouvelle culture politique, la « politique de la reconnaissance » (Taylor, 1992). De nombreux groupes différents demandent que l'on « reconnaisse » leur « identité ». Cette nouvelle culture politique définit des communautés d'intérêts entre diverses personnes et les transforme, tout au moins à des fins d'action politique, en communautés plus vastes.

Mais au milieu des années 1960, peu de gens étaient préparés à la mobilisation qui s'est produite lorsque la Commission a commencé ses travaux. Créée parce qu'on percevait une division entre les Canadiens d'expression française et ceux d'expression anglaise, elle a soulevé une opposition massive de la part de ceux qui n'étaient d'origine ethnique ni française ni britannique et qui se sont sentis

exclus en raison du nom et du mandat qui avaient été attribués à la Commission.

Donnant suite aux premières recommandations de la Commission, le gouvernement a adopté la *Loi sur les langues officielles de 1969*, qui a obtenu au Parlement l'appui de tous les partis. Bien que les mesures énoncées dans la Loi aient été formulées en faisant de façon non limitative référence aux citoyens francophones et aux citoyens anglophones, il a toujours été entendu que son but premier était d'améliorer le statut du français et d'assurer un traitement plus équitable aux citoyens francophones qui, bien sûr, appartenaient dans des proportions extrêmement élevées au groupe ethnique canadien-français. Dans cette foulée, la Commission royale publiait en 1969 le quatrième volume de son rapport, dont le titre reprenait en partie la formulation de son mandat de départ : *Les contributions culturelles des autres groupes ethniques.* Dans ce volume, elle reconnaissait les liens qui existent entre la culture et l'origine ethnique, elle décrivait et louait les contributions des différents groupes à la vie canadienne et elle suggérait que le gouvernement vienne en aide aux « autres » groupes ethniques, mais sans toutefois formuler de recommandations claires en faveur du biculturalisme ou du multiculturalisme en tant que ligne de conduite générale.[7]

> La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme avait pour mandat «*... d'enquêter sur l'état du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et d'en rendre compte ainsi que de recommander les mesures à prendre pour développer la Confédération canadienne en fonction d'un partenariat égal entre les deux races fondatrices, en tenant compte des contributions apportées par les autres groupes ethniques à l'enrichissement du Canada.*»

Le premier ministre Trudeau répondit en annonçant en 1971 l'adoption, par le gouvernement du Canada, d'une politique de multiculturalisme à l'intérieur d'un cadre bilingue, soulignant qu'au Canada, «*bien qu'il y ait deux langues officielles, il n'y a pas de culture officielle, pas plus qu'un quelconque groupe ethnique n'a préséance sur un autre*». Cette réponse engageait fermement l'État canadien sur une voie qui, beaucoup plus clairement que par le passé, distinguait trois

[7] On remet souvent en question le legs de la Commission. Ces propos représentent mon interprétation personnelle.

grands volets de l'identité — l'origine ethnique, la culture et la langue — et n'accordait de statut officiel au niveau fédéral qu'à la langue.

Au cours de ces années décisives, ce sont les francophones originaires du Québec, y compris le premier ministre et tous les députés fédéraux élus de la province, qui ont manifesté la plus forte volonté politique à l'endroit des questions de langue officielle. Le mode d'action choisi était toutefois en contradiction directe avec les puissantes forces politiques du nationalisme québécois qui s'étaient manifestées au cours de la décennie précédente.

La reconnaissance par le gouvernement fédéral de l'égalité des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise ne niait pas l'existence d'identités provinciales ou d'allégeances ethnoculturelles diverses, elle mettait toutefois l'accent sur le concept de communautés de langue officielle plus vastes, fondées sur la langue, comme base symbolique du développement d'une identité pour tous les citoyens canadiens, peu importe leur province de résidence ou leur bagage ethnoculturel. La définition des communautés de langue officielle a été un processus continu marqué par de nombreux jalons : lois, politiques et décisions judiciaires. La *Loi constitutionnelle de 1982* a donné un fondement juridique aux droits linguistiques des citoyens, définis strictement en termes de langue parlée, sans tenir compte de façon explicite de l'origine ethnique, même si les citoyens francophones dont il était question dans la Loi étaient principalement Canadiens français, tant sur le plan ethnique que culturel, et même si la majorité vivait au Québec.

L'actuel concept canadien des communautés de langue officielle repose sur les caractéristiques suivantes : a) l'appartenance fondée sur la langue, c'est-à-dire l'utilisation du français ou de l'anglais, qui n'est pas explicitement liée en droit à l'origine ethnique d'un citoyen; b) l'appartenance volontaire de la part des citoyens, dont les droits ne sont pas restreints par le fait qu'ils résident dans une province ou un territoire donné; c) l'accès à certains services publics et le droit à des services en français ou en anglais, tels qu'ils sont définis par la Loi. Voyons maintenant comment ces concepts symboliques se sont traduits en termes pratiques dans la vie quotidienne des Canadiens. Parlons d'abord du gouvernement fédéral et de son rôle.

2. TRENTE ANS D'INITIATIVE FÉDÉRALE

Orientations : services, citoyens et égalité linguistique

Au cours des trente années qui se sont écoulées depuis la parution, en 1966, du premier volume du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, le paysage linguistique du Canada s'est totalement transformé. Cette période a été marquée par la progression soutenue de l'orientation établie au départ par l'initiative fédérale. En dépit de quelques controverses, les objectifs des politiques gouvernementales relatives aux langues officielles ont reçu un grand appui du public, un appui plus grand que le public lui-même n'est parfois prêt à le croire.

Il serait trop long d'examiner ici tous les coins et recoins de la politique fédérale ou provinciale des trente dernières années. Le présent chapitre mettra l'accent sur les principaux objectifs en matière de changement linguistique fixés avec l'aide des autorités fédérales et sur les mesures prises par le gouvernement fédéral pour exercer son rôle de leader. Les provinces sont des partenaires de plein droit et collaborent avec le gouvernement fédéral en ce qui touche à la promotion de la dualité des langues officielles; il aurait été impossible de réaliser quelque progrès que ce soit si les dirigeants politiques provinciaux n'avaient pas été prêts à prendre d'importantes initiatives autonomes dans leurs secteurs de compétence. Il faut toutefois admettre que le processus de changement a parfois été marqué par bien des cajoleries et, à l'occasion, par des pressions de la part du partenaire fédéral. Il sera question des réalisations des provinces sur le plan du développement des langues officielles dans le prochain chapitre, dans le cadre d'un aperçu de la façon dont le peuple canadien a traduit les objectifs en changements sociaux.

L'objectif prépondérant de la politique fédérale était de créer une situation de dualité linguistique, c'est-à-dire l'égalité du statut du français et de l'anglais, ce qui implique le traitement équitable des francophones et des anglophes dans tous les cadres de la vie, que ce soit au sein des institutions publiques, dans la vie privée, dans les activités industrielles et commerciales ou dans la société civile. Pour réaliser cet objectif ou pour en faire progresser de façon significative la réalisation, il fallait renverser certains entendus et pratiques enracinés depuis des siècles au sein de la société canadienne. Le succès reposerait non seulement sur un vaste soutien du public mais aussi sur la collaboration des gouvernements provinciaux et territoriaux.

La nouvelle orientation en matière de langues officielles ne se voulait pas une solution aux problèmes d'unité nationale, même si les critiques ont souvent reproché aux politiques à cet égard de n'avoir pas atteint cet objectif. Les nouvelles politiques sur la dualité linguistique étaient plutôt un *préalable* aux autres efforts visant à renforcer le sentiment d'identité nationale. Il était inconcevable que le Canada survive longtemps si les conditions décrites par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme devaient persister : manque de services en français dans les bureaux fédéraux de la plupart des régions du pays et même au Québec, sous-représentation des francophones à tous les paliers d'emploi de la fonction publique fédérale, non-reconnaissance du français même dans les mots gravés sur les portes des édifices du Parlement, usage obligatoire de l'anglais dans la plupart des organismes gouvernementaux — en fait, une liste presque interminable de manquements à reconnaître la langue française et à traiter les citoyens francophones équitablement dans la prestation des services par les institutions fédérales ou la dotation de celles-ci en personnel. Bien entendu, les lacunes dans les activités du gouvernement fédéral n'étaient qu'un pâle reflet des tentatives menées en vue de carrément supprimer la langue française et les minorités francophones provinciales à la fin des années 1800 et au début des années 1900. Au milieu des années 1960, il était difficile, voire impossible, de faire sa scolarité en français dans la plupart des provinces, les taux d'analphabétisme chez les francophones étaient deux fois plus élevés que la moyenne nationale et les revenus des citoyens francophones étaient alors considérablement plus faibles que ceux des non-francophones.

On a souvent utilisé des mots polis pour décrire la situation, mais bon nombre de Canadiens considéraient le traitement réservé aux francophones comme une honte nationale sur laquelle ils ne pouvaient plus fermer les yeux. Un écrivain du Québec s'est d'ailleurs fait connaître en publiant un livre intitulé *Nègres blancs d'Amérique,* dans lequel il prétendait décrire le sort de la classe ouvrière francophone au Québec. Quantité de gens réagirent avec incrédulité à la rudesse du ton utilisé, mais les preuves d'injustices flagrantes étaient abondantes. Par exemple, une recherche sur l'éducation des Franco-Ontariens fréquentant les écoles secondaires « bilingues » (où l'enseignement se donnait principalement en anglais) au milieu des années 1960 (les seuls établissements secondaires publics à cette époque) a montré que les taux de décrochage chez cette population se comparaient à ceux des Noirs des quartiers pauvres des villes américaines (Churchill, Frenette et Quazi, 1985).

Les restrictions imposées par la Constitution au rôle du gouvernement fédéral ont forcé ce dernier à adopter une approche sur deux fronts vis-à-vis de la dualité linguistique. Une approche réglementaire directe était possible au sein des ministères et des organismes fédéraux comme les sociétés d'État mais, à l'extérieur de ce cadre, la seule solution consistait à promouvoir, à l'aide de stimulants financiers, l'action volontaire chez les autres intervenants, particulièrement les gouvernements provinciaux. On peut distinguer trois grandes étapes dans l'intervention du gouvernement fédéral; il s'agit, en gros, de la période de 1967 à 1976, de celle de 1977 à 1982 et de celle de 1983 à nos jours.

Étape I (1967–1976) — Le renforcement de la dualité dans les activités des institutions fédérales

Au cours de la période qui a suivi la publication des premiers volumes du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, on a donné la priorité à la promotion de la dualité linguistique au sein des institutions fédérales. Après l'adoption de la *Loi sur les langues officielles de 1969*, les mesures directes prises au sein du gouvernement fédéral et de ses organismes se sont concentrées sur trois grands objectifs que l'on peut énoncer en tant que principes[8]:

[8] L'énoncé ci-après de ces principes est une adaptation de la *Loi sur les langues officielles de 1969*; l'engagement vis-à-vis du principe de la langue de travail a été rendu officiel pour la première fois en 1973 dans une résolution du Parlement sur les langues officielles.

La langue de service. Les Canadiens devraient pouvoir communiquer avec les institutions fédérales et en recevoir des services dans la langue officielle de leur choix, et des dispositions devraient être prises en ce sens là où il existe une demande suffisante de services dans la langue en question.

La participation équitable. Les Canadiens des deux groupes linguistiques devraient participer équitablement à l'administration fédérale et jouir de chances égales d'obtenir un emploi et de faire carrière au sein des institutions fédérales.

La langue de travail. Les employés du gouvernement fédéral devraient pouvoir travailler dans la langue officielle de leur choix à l'intérieur des régions désignées.

La philosophie de mise en application de la Loi reposait sur la persuasion, l'éducation et l'usage de l'information plutôt que sur la coercition et les sanctions. Le pivot du système était la désignation des emplois de la fonction publique en termes d'exigences linguistiques à remplir pour les occuper — connaissance du français, de l'anglais, ou des deux langues. Ces exigences reposaient sur des critères comme la nécessité pour le titulaire d'un poste de traiter avec le public dans une ou les deux langues. Il fallait concilier la nécessité d'accroître le nombre de francophones occupant des postes à tous les paliers de la fonction publique et le critère du mérite pour fonder les nominations et les promotions. En retour, cela soulevait la question des droits des employés en place. La grande majorité des fonctionnaires parlaient l'anglais et la plupart d'entre eux étaient unilingues. À l'inverse, la plupart des francophones à l'emploi du gouvernement fédéral étaient bilingues, puisque l'anglais était la langue dominante de travail, et la majorité des postulants francophones étaient au moins partiellement bilingues compte tenu de la prédominance de l'anglais à l'échelle du continent.

Devant la situation, le gouvernement a décidé de mettre l'accent sur les mesures de formation tout en utilisant un mécanisme de nomination et de promotion qui se distingue peut-être par sa générosité. Pendant toutes les années 1970, si un candidat unilingue postulait un emploi bilingue pour lequel il était par ailleurs qualifié sur le plan du mérite, on le nommait et on lui donnait ensuite une

formation linguistique intensive aux frais de l'État (durant ses heures de travail rémunérées) afin qu'il acquiert les compétences linguistiques requises pour le poste. Dans bien des cas, les employés recevaient plusieurs mois de formation linguistique à temps plein, au plein salaire, parsemée d'intervalles de travail régulier. En raison du grand déséquilibre dans le nombre d'employés anglophones et francophones à la fin des années 1960, le gros des coûts de mise en oeuvre de cette politique (tout au long des années 1970 et au début des années 1980) a été consacré à enseigner le français aux employés anglophones et à s'assurer que les nouvelles exigences ne leur fassent perdre aucune occasion d'emploi ou de promotion.

La Loi sur les langues officielles de 1969 créait également le poste de protecteur des langues, le Commissaire aux langues officielles. Le Commissaire relève directement du Parlement et il est investi d'un vaste éventail de pouvoirs d'enquête qui lui permettent de donner suite aux plaintes liées à l'application de la Loi. Des équipes d'enquêteurs examinent les plaintes formulées par le public et par les fonctionnaires, rassemblent les preuves (le Commissaire a, pour ce faire, le droit d'assigner des témoins à comparaître et d'exiger l'accès à des documents) et rédigent des rapports dans lesquels ils formulent des recommandations lorsque cela s'avère indiqué. Leurs rapports spéciaux et leurs vérifications linguistiques portent sur des institutions données ou sur des secteurs précis des activités fédérales. Depuis le début des années 1970, le rapport annuel que présente le Commissaire au Parlement rend compte de la mesure dans laquelle le gouvernement et les institutions réalisent les buts fixés des politiques en matière de langues officielles. Même si le Commissaire n'a pas le pouvoir d'ordonner des mesures, le fait qu'il rende compte publiquement et de façon régulière des réalisations et des problèmes et qu'il recommande des améliorations, a jusqu'ici stimulé de façon constante l'application de la Loi.

Depuis 1971, le gouvernement fédéral possède aussi un programme de subventions visant à payer une partie des coûts qu'assument les provinces et les territoires afin d'offrir à leurs minorités de langue officielle la possibilité d'étudier dans leur propre langue et d'enseigner la seconde langue officielle au groupe linguistique majoritaire. Ces subventions ont servi de stimulants qui ont partiellement libéré les gouvernements provinciaux des difficultés politiques inhérentes au fait d'assumer des « coûts supplémentaires »[9] pour l'élargissement ou

le maintien des services aux minorités de langue officielle. D'autre part, le fait de subventionner l'enseignement de la seconde langue officielle à la majorité a permis de mieux sensibiliser l'opinion publique au sein de chaque province à l'idée que la minorité ne recevait pas un privilège spécial. Les négociations avec les provinces entourant les coûts de l'éducation sont l'un des moyens qu'a utilisés le gouvernement pour les inciter à élaborer des poliques en matière de langues officielles dans ce secteur reconnu comme étant de compétence exclusivement provinciale.[10]

Cette période s'est caractérisée par la poursuite d'un processus de développement et de renforcement des institutions culturelles nationales dans le cadre de l'élargissement plus général du rôle des organismes gouvernementaux au sein de la société canadienne. Presque imperceptiblement d'abord, mais de façon de plus en plus marquée au fil des années, le fait que toutes les institutions soient bilingues et que l'on s'attende à ce qu'elles reflètent la dualité linguistique officielle a permis pour la première fois de se représenter le grand rôle symbolique que le français avait à jouer d'un océan à l'autre au Canada. La dualité linguistique de plus en plus grande du Canada, communiquée au public par le biais d'institutions comme la Société Radio-Canada, qui a progressivement amené la radio et la télévision françaises à presque tous les francophones du pays, pénétrait peu à peu la conscience nationale.

[9] Les perceptions populaires au sujet des « coûts supplémentaires » des services d'enseignement à la minorité — et, en fait, des coûts de tous les aspects des langues officielles — sont en général exagérées. Même les analystes et les administrateurs financiers de formation sont souvent induits en erreur lorsqu'ils traitent de ces questions. Voir à ce sujet Churchill, Greenfield et Rideout, 1979; Churchill, 1986, p. 116-119.

[10] Pour en savoir davantage sur le pour et le contre en matière d'utilisation de stimulants financiers pour encourager l'adoption de politiques d'aide aux minorités, voir Churchill, 1986, ch. 4.

Étape 2 (1977–1982) — « L'option-jeunesse » et la consolidation du soutien provincial et social aux langues officielles

En 1977, le gouvernement du Canada publiait sa première reformulation détaillée des politiques officielles depuis sa réponse à la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme : *Vers une entente nationale. Les langues officielles du Canada.* Dans le discours du Trône d'octobre 1976, on avait annoncé que le gouvernement réorienterait sa politique afin qu'elle mette l'accent, non plus sur la fonction publique fédérale, mais sur le public canadien et sur les jeunes en particulier. L'énoncé de politique donnait une reconnaissance symbolique aux programmes éducatifs déjà mis sur pied en collaboration avec les provinces. En outre, il marquait la ferme intention du gouvernement fédéral de promouvoir sa vision des langues officielles peu de temps après que le Parti québécois ait remporté sa première victoire à une élection provinciale au Québec. En août 1977, la confrontation de visions opposées qu'avaient de l'avenir le gouvernement du Québec et ceux des autres provinces était parvenue à amener neuf des premiers ministres provinciaux à s'entendre sur une déclaration de principe selon laquelle ils convenaient de « faire tout leur possible pour offrir l'enseignement en français et en anglais [aux minorités de langue officielle] sous réserve que le nombre d'élèves le justifie. » (Conseil des ministres de l'éducation, Canada, 1978, p. 1)

Cette décision prise par les premiers ministres provinciaux fut la première étape d'une longue série de négociations et de consultations qui aboutirent à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Loi intégrait l'expression « langues officielles » à la Constitution canadienne au moyen d'une déclaration faisant du français et de l'anglais les langues officielles au Canada et du Nouveau-Brunswick pour les questions qui touchent le Parlement fédéral et l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, de même que leurs lois et leurs tribunaux respectifs. En outre, la *Charte canadienne des droits et libertés,* qui fait partie de la *Loi constitutionnelle de 1982*, transformait en garanties constitutionnelles les principaux engagements pris par le gouvernement fédéral en 1969. La Charte garantit plus particulièrement a) un statut égal au français et à l'anglais au sein de toutes les institutions du gouvernement du Canada, b) le droit des

citoyens de recevoir les services du gouvernement fédéral et de communiquer avec les organismes fédéraux dans les deux langues officielles, et c) le droit des membres des minorités de langue officielle de chaque province et territoire de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité (c'est-à-dire en anglais au Québec et en français ailleurs au Canada).

Étape 3 (1982 à nos jours) — La promotion des langues officielles dans toute la société

Le changement constitutionnel de 1982 renforçait les événements survenus au cours de la brève période de 15 ans écoulée depuis la publication du premier volume du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et ouvrait la voie à la promotion et au raffermissement de la dualité linguistique sur une échelle sociale plus vaste que jamais. Le processus était déjà en branle et il prévoyait, bien sûr, l'intervention de nombreux acteurs et non uniquement du gouvernement fédéral. Nous traiterons d'abord de l'intervention fédérale pour ensuite aborder au prochain chapitre les autres secteurs du gouvernement et de la société.

Au niveau fédéral, la première nécessité évidente consistait à réviser la *Loi sur les langues officielles* pour qu'elle reflète les engagements de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'objectif était de rendre les lois et les politiques conformes aux engagements constitutionnels relatifs à l'égalité de statut du français et de l'anglais et au droit des citoyens de recevoir des services dans la langue de leur choix. Mais, en second lieu, le changement constitutionnel nécessitait un examen plus général de la société canadienne qui, de par sa principale loi, s'engageait à assurer la coexistence à venir des deux langues officielles et, au moyen de garanties en matière

> *41. Le gouvernement fédéral s'engage*
> *(a) à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement;*
> *(b) à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne..*
>
> *42. Le Secrétaire d'État du Canada*, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en oeuvre par les institutions fédérales de cet engagement.*
>
> *[Articles 41 et 42, partie VII, Loi sur les langues officielles de 1988]*
>
> * Fonctions actuellement exercées par le ministre du Patrimoine canadien

d'éducation, le développement à long terme des minorités de langue officielle.

La *Loi sur les langues officielles de 1988* énonçait un engagement des plus nécessaires du Parlement et fournissait un fondement juridique à long terme pour la réorientation des activités du gouvernement fédéral. En tenant compte des changements apportés à la Constitution en 1982, elle actualisait les engagements pris au départ dans la Loi de 1969 et dans les engagements subséquents dans trois grands secteurs : la langue de service, la participation équitable et la langue de travail. Le nouveau préambule regroupait les trois objectifs antérieurs en un seul alinéa et y ajoutait un second objectif parallèle que l'on ne retrouvait pas dans la loi précédente : « [d']appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, [de] favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais ».

La partie VII de la Loi comportait également un nouveau volet énonçant l'engagement du gouvernement du Canada face à ce nouvel objectif. Cet engagement s'appliquait à toutes les institutions relevant du gouvernement du Canada, y compris aux sociétés d'État, et ajoutait une nouvelle dimension aux attentes vis-à-vis de ces institutions. En vertu de la loi précédente, les ministères et les sociétés d'État étaient tenus responsables de la réalisation d'objectifs correspondant, de façon générale, aux trois secteurs d'activité définis au départ : on s'attendait par exemple à ce qu'ils traitent avec les membres d'une minorité de langue officielle dans la langue de leur choix. Conformément à la nouvelle partie VII, chaque organisme devait en plus s'assurer que ses programmes et activités soient de nature à « (...) favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement ». C'est au Secrétariat d'État, dont les fonctions à ce chapitre ont été transférées en 1994 au nouveau ministère du Patrimoine canadien, qu'il incombait de coordonner les activités menées à l'échelle gouvernementale dans le but de s'acquitter de cette nouvelle responsabilité.

La partie VII rendait officiel l'engagement du gouvernement vis-à-vis des secteurs d'activités mises en marche dès le début de l'application de la *Loi sur les langues officielles de 1969*. Le Programme des langues officielles dans l'enseignement, mentionné précédemment, était

considéré comme la pierre angulaire de l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle et représentait le gros du budget de promotion des langues officielles à compter de 1970-1971. Les subventions annuelles accordées aux provinces et aux territoires dans le cadre du Programme ont atteint en 1992-1993 un sommet de 246,9 millions de dollars (pourtant, comptées en dollars constants, les subventions atteignirent leurs maximum en 1978). Mais dès le départ, il était en outre apparu évident que l'infrastructure institutionnelle des communautés minoritaires de langue officielle, particulièrement des communautés francophones hors Québec, était extrêmement faible. On a donc lancé de petits programmes de subventions visant à les aider à s'organiser et à appuyer les organismes communautaires et leurs projets. Ces subventions étaient passées au début des années 1990 à 28 millions de dollars et ont diminué depuis, aussi bien en dollars constants qu'absolus. Un programme de moindre envergure visant à promouvoir les langues officielles au sein du secteur privé et du secteur public non fédéral a aidé, entre autres, un grand nombre d'entreprises et d'organisations non gouvernementales à mettre en place des programmes de bilinguisation leur permettant, par exemple, de tenir leurs assemblées annuelles et de publier leurs rapports dans les deux langues officielles.

Après l'adoption de la nouvelle *Loi sur les langues officielles en 1988*, les ministères et organismes fédéraux n'ont en général pas tenu compte des nouvelles responsabilités qui leur étaient assignées en vertu de la partie VII. Une étude publiée par le Commissaire aux langues officielles en 1996, à laquelle j'ai collaboré à titre de chercheur et rédacteur, a montré qu'au cours de la période allant jusqu'au printemps 1994, les organismes du gouvernement fédéral n'avaient pratiquement pris aucune mesure afin d'assurer la mise en oeuvre de la partie VII; seul le Secrétariat d'État poursuivait ses efforts de promotion et recevait pour ce faire quelques augmentations budgétaires. Il est certes singulier que le Parlement ait voté une loi énonçant un nouvel engagement solennel à prendre des mesures à l'échelle gouvernementale, sans pour autant que le gouvernement fasse grand-chose de significatif par la suite.

L'atmosphère positive s'était tellement dissipée en 1992 que l'on a pris la décision d'abolir un programme qui avait jusque-là joué un rôle

extrêmement important dans l'avancement des droits des minorités de langue officielle, le Programme de contestation judiciaire. Ce programme, administré indépendamment du gouvernement, permettait à des personnes et à des groupes d'obtenir du financement pour entreprendre le long et coûteux processus de contestation de l'application de certaines lois et de la constitutionnalité de leur contenu même. Parmi les principaux bénéficiaires, on retrouvait les minorités de langue officielle, à qui le Programme a permis d'obtenir de grandes victoires pour l'avancement de leurs droits linguistiques, particulièrement de leurs droits à l'instruction en vertu de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et ce en dépit de la forte opposition des administrations récalcitrantes de plusieurs provinces (Goreham, 1992).

Le rétablissement en 1993 du Programme de contestation judiciaire, aboli un an plus tôt, a ouvert la voie à un plus grand développement de la jurisprudence concernant les droits des citoyens en matière de langue. Le Programme avait subventionné bon nombre des poursuites et des appels qui venaient confirmer les droits des minorités prescrits par la *Charte canadienne des droits et libertés*. La disponibilité de ces sources de financement avait permis aux citoyens de pousser leurs gouvernements à reconnaître les droits qui leur revenaient et à les mettre en pratique (Goreham, 1992).

L'intérêt porta de nouveau sur le processus de mise en oeuvre de la partie VII et, le 16 août 1994, le Premier ministre Chrétien a annoncé au Congrès mondial acadien se tenant au Nouveau-Brunswick l'adoption d'« [...] une politique cadre sur la participation des institutions fédérales au développement communautaire [...] » Le Cabinet avait déjà approuvé les grandes lignes d'une nouvelle politique dans laquelle étaient mentionnées 26 « institutions clés » (ministères, organismes et sociétés d'État, ainsi de suite) qui élaboreraient des plans afin de remplir les obligations énoncées dans la partie VII de la *Loi sur les langues officielles de 1988*. Cette initiative est toujours en cours à l'heure actuelle. Les programmes de promotion des langues officielles financés par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien (ceux qui relevaient autrefois du Secrétariat d'État) n'ont pas été épargnés par les réductions financières importantes découlant de la restructuration des finances fédérales. La confirmation de l'engagement gouvernemental à l'endroit des objectifs de la partie VII

arrivait donc à point nommé : en théorie tout au moins, la restructuration des priorités en vue d'assurer le respect des engagements de la partie VII devrait atténuer l'effet des réductions du budget de Patrimoine canadien.

3. LES PROVINCES ET LES MINORITÉS DE LANGUE OFFICIELLE

La volonté politique des Canadiens d'en arriver à un nouvel équilibre au chapitre des relations entre les anglophones et les francophones se mesure par les gestes que posent les autorités provinciales élues démocratiquement — par définition, des personnes élues principalement par les membres du groupe majoritaire de langue officielle — pour favoriser le développement de leurs communautés minoritaires de langue officielle respectives. À la fin des années 1960, les chefs politiques du Canada croyaient que le Québec pouvait, au chapitre du bilinguisme et du traitement de sa minorité anglophone, servir de modèle aux autres provinces dans leurs rapports avec les minorités francophones (Proulx, 1989). La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme souhaitait voir les autres provinces adopter ce modèle, et la générosité historique du Québec a toujours servi de point de référence pour les mesures qui ont été prises par la suite afin de promouvoir l'égalité du statut des minorités de langue officielle à l'échelle du Canada.

Il convient de faire la distinction entre deux étapes bien précises en ce qui touche la situation des minorités de langue officielle. S'agissant de l'opinion publique nationale, ces étapes sont séparées par une période de transition bien claire, c'est-à-dire la période de 1977 à 1980. Au cours de ces années-là, le nouveau gouvernement du Parti québécois, dirigé par le premier ministre René Lévesque, a adopté la loi 101, la *Charte de la langue française,* qui visait à faire du français la langue dominante dans la société québécoise. Cette période s'est poursuivie jusqu'au référendum de 1980, dans le cadre duquel les électeurs du Québec devaient se prononcer sur un projet de négociation d'une nouvelle relation fondée sur la souveraineté-association entre la

province et le reste du Canada. Le Parti québécois a perdu le référendum et, après avoir été contestés devant les tribunaux, des éléments de la loi 101 ont dû être retirés ou ont été affaiblis. La situation avait toutefois été boulversée d'une façon permanente.

Au cours de la première étape, c'est-à-dire du milieu des années 1960 jusqu'à la transition de 1977-1980, il était généralement accepté que la réalité des communautés minoritaires de langue officielle était « asymétrique ». D'après de nombreux indicateurs, comme les revenus moyens, les niveaux d'instruction moyens et le rôle dans les secteurs industriel et commercial, la minorité anglophone du Québec était relativement avantagée par rapport à la majorité francophone de la province et il était généralement admis qu'elle pouvait « se débrouiller » dans un milieu où elle avait toujours été relativement tolérée. On avait tendance à oublier la menace de l'assimilation linguistique et culturelle qui pesait sur les anglophones plus isolés vivant à l'extérieur de Montréal. De même, les observateurs ne s'arrêtaient pas au jeu des différences de classe sociale parmi les anglophones : les besoins des anglophones plus pauvres et moins instruits se perdaient facilement dans les moyennes établies pour l'ensemble du groupe.

Au cours de la deuxième étape, qui a commencé en 1980 et qui se poursuit aujourd'hui, la population a pris de plus en plus conscience que des problèmes sociaux très importants sapaient le dynamisme de la minorité anglophone du Québec, particulièrement l'exode continu des jeunes gens à la recherche de meilleures perspectives ailleurs. Toutefois, même aujourd'hui, on compte parmi les institutions anglophones (situées surtout à Montréal et dans les environs) trois universités, sept collèges, plusieurs hôpitaux et un certain nombre d'organismes de service sociaux. Par contre, aucun groupe minoritaire francophone à l'extérieur du Québec ne dispose d'infrastructures institutionnelles qui ressemblent, même de loin, à celles des anglophones, pas même les Acadiens du Nouveau-Brunswick. Malgré ces facteurs positifs pour les anglophones, la disparité entre les communautés francophones et anglophones minoritaires est beaucoup moins prononcée que par le passé, et cela étant dû, en partie, au déclin de la collectivité anglophone au Québec.

Instruction de la minorité francophone

Malgré la visibilité du débat politique sur la langue et sur les questions constitutionnelles touchant le Québec, les efforts en matière de langues officielles au cours de toute cette période visaient en premier lieu à promouvoir le français et les minorités de langue française dans les autres provinces et dans les territoires. L'enjeu fondamental de la minorité de chacun de ces milieux a toujours été d'obtenir l'instruction en français. Une fois que cet objectif aura été au moins partiellement atteint, on pourra donner la priorité à autre chose, notamment à l'obtention d'autres services provinciaux en français.

De par leurs réactions à la plupart des questions touchant la minorité de langue française, les provinces se divisent en deux groupes bien distincts. Le premier groupe, qui comprend le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et le Manitoba, a été le premier à passer à l'action. Le deuxième groupe, qui englobe toutes les autres provinces et les territoires, a en général tardé à réagir et souvent a dû se faire aiguillonner. Dès 1968, les trois premières provinces avaient fait des démarches pour mettre en place l'enseignement primaire et secondaire complet en français à leurs minorités. Le Nouveau-Brunswick et l'Ontario avaient déjà en place, au niveau primaire, des systèmes entièrement fonctionnels; le Manitoba a dû partir presque de rien pour ensuite élargir progressivement ses services d'enseignement (Churchill, Greenfield et Rideout, 1979). Les autres provinces sont graduellement « montées à bord », pour ainsi dire, particulièrement lors de la déclaration de 1977 des premiers ministres, qui ont convenu d'offrir des services d'instruction « là où le nombre le justifie ». Comme il est indiqué au chapitre 2, cet engagement a été sanctionné par la Constitution en 1982.

Sous réserve de la clause du « nombre suffisant » d'enfants, la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit, à l'article 23 (voir le texte à l'annexe B), une garantie à double portée : a) le droit à l'instruction aux niveaux primaire et secondaire dans la langue de la minorité, et b) le droit à l'instruction « dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics ». Les tribunaux ont interprété le deuxième volet de la garantie comme étant le droit de la minorité de gérer les écoles — à titre d'institutions de la minorité —

qui offrent l'instruction dans la langue de la minorité. Les garanties sont données aux parents pour leurs enfants, un dispositif prudent qui veut dire que les enfants qui ont été assimilés dans la langue de la majorité à cause de facteurs sociaux peuvent néanmoins fréquenter les écoles de la minorité et grâce à elles, tenter de récupérer leur patrimoine linguistique et culturel. Le droit s'applique aux citoyens du Canada qui répondent à l'une des trois conditions suivantes : 1) parler la langue de la minorité comme « première langue apprise et encore comprise » (c'est-à-dire : « langue maternelle ») ou 2) avoir fréquenté une école primaire dans la langue de la minorité au Canada (ce qu'on appelle communément la « clause Canada » dans les débats publics), ou 3) avoir un enfant qui a reçu ou qui reçoit une instruction du niveau primaire ou secondaire dans la langue de la minorité linguistique au Canada.

À titre de concession partielle aux lois linguistiques du Québec, la garantie reposant sur la langue maternelle des parents de la minorité ne s'applique pas au Québec, et il en sera ainsi tant que les autorités provinciales n'en accepteront pas l'application. L'exception permet au Québec d'exiger que tous les enfants d'immigrants (y compris les enfants de langue maternelle anglaise) fréquentent l'école en français, à moins qu'un des parents ait fréquenté une école de langue anglaise au Canada. Par ailleurs, les citoyens qui sont nés au Canada et qui proviennent d'autres provinces[11] et les citoyens canadiens immigrants dont les enfants ont commencé à fréquenter l'école en anglais dans d'autres provinces et qui déménagent par la suite au Québec peuvent inscrire leurs enfants dans des écoles anglaises.[12] Nous reviendrons à la situation du Québec dans la prochaine partie.

Les minorités francophones des provinces et des territoires tendent à percevoir l'histoire des trente dernières années comme une lutte

---

[11] À l'exception des personnes qui n'ont jamais fréquenté l'école de leur vie.

[12] L'obligation pour les enfants anglophones d'immigrants de fréquenter des écoles francophones au Québec peut être attaquée sur plusieurs fronts. On rappelle toutefois au lecteur que lorsqu'on compare la situation au Québec à celle qui prévaut dans les provinces majoritairement anglophones, il faut tenir compte des droits très limités à l'instruction en français dont a bénéficié quiconque — citoyen canadien ou non — durant la plus grande partie du siècle et des pratiques qui, même aujourd'hui, découragent de nombreux immigrants francophones d'envoyer leurs enfants dans des écoles françaises.

inégale contre les majorités provinciales récalcitrantes qui ne répondent jamais pleinement à leurs besoins. Même si les chefs de file des minorités présentent parfois leurs besoins dans des termes qui évoquent presque le désespoir, on s'aperçoit avec du recul qu'à long terme, il y a eu amélioration massive de la situation des francophones dans tous les coins du pays.

Si l'on ne considère que les garanties entourant les droits à l'instruction que renferme la Constitution, le point de vue des minorités est compréhensible. Il est clair que les besoins en matière d'instruction et les droits des francophones se sont heurtés à un mur de refus et à des bureaucraties et des politiciens qui se traînaient les pieds et ne se conformaient pas aux lois dans plusieurs provinces. L'Alberta et la Colombie-Britannique, par exemple, ont dû être forcées par des décisions judiciaires permettant, dans un premier temps, aux minorités francophones d'avoir leurs établissements d'enseignement distincts plutôt que de voir leurs enfants mêlés à ceux des familles anglophones qui s'inscrivaient à des programmes d'immersion en français. Dans un deuxième temps, à leur consentir des droits de gestion. En effet, malgré l'appel des jugements en Cour suprême du Canada, parfois plus d'une fois, ce n'est qu'aujourd'hui que s'effectue la pleine mise en oeuvre du droit de la minorité à gérer les écoles dans certaines provinces, et ce près de 15 ans après l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés, et 13 ans après le premier grand jugement qui confirmait ce droit[15] (voir le tableau 2).

L'envers de la médaille, c'est la transformation presque inconcevable de l'instruction des francophones minoritaires au cours de la même période. Au départ, seul le Nouveau-Brunswick et l'Ontario comptaient des systèmes scolaires du niveau primaire pleinement fonctionnels. Maintenant, le Canada est arrivé à un point tel qu'il existe un réseau d'écoles primaires et secondaires à l'échelle du pays. Le tableau 3 illustre en détail la répartition des écoles et le profil de fréquentation. Il subsiste des difficultés au niveau de la disponibilité de matériel didactique adéquat, particulièrement dans les provinces moins peuplées, et beaucoup reste à faire pour améliorer dans

[15] La Cour d'appel de l'Ontario relativement à la Loi sur l'éducation de l'Ontario, 1984. Le gouvernement de l'Ontario a aussitôt accepté en principe la décision. Le droit de la minorité à gérer ses écoles a été confirmé dans une décision de 1990 de la Cour suprême du Canada dans la cause Mahé et al. c. Alberta, C.C.R. 342.

Tableau 2 Mise en oeuvre des garanties constitutionnelles de gestion des écoles par les minorités de langue officielle

Province/Territoire	Mise-en-oeuvre partielle	Mise-en-oeuvre substantielle	Proposition législative
Terre-Neuve		➩	1998 Amendement constitutionnel Législation en 1998?
Nouvelle-Écosse	✓1991	➩	1996 (Additions)
Île-du-Prince-Édouard		✓1990	
Nouveau-Brunswick		✓ 1981**	
Québec	✓(Conseils protestants)	➩	✓1997**** (Conseils linguistiques votés mais non mis en oeuvre)
Ontario	✓1986,	➩	1997 (Annonce de l'abolition des 4 conseils et leur remplacement par 12 nouveaux conseils au courant de 1998)
Manitoba		✓1994*	
Saskatchewan		✓1994-1995	
Alberta		✓1994	
Colombie-Britannique		? 1996	
Territoires du Nord-Ouest	✓1995***	? 1996	
Yukon		✓1991-1992***	

Source : Préparé à partir des données de Jean-Charles Ducharme, 1996, comprenant des mises à jour.

Nota :

* Comprend des structures de gestion partiellement séparées au ministère de l'Éducation.

** Comprend un système de gestion totalement séparé au ministère de l'Éducation.

*** Compte tenu du nombre restreint d'élèves, la gestion s'effectue au niveau des écoles.

**** Un amendement à la Loi sur l'instruction publique 1997 a créé des conseils linguistiques. Un amendement constitutionnel a été obtenu en 1997 afin d'enlever les garanties des commissions scolaires confessionnelles catholiques et protestantes à Montréal et à Québec. La mise en oeuvre de ces réformes est toujours en attente.

l'ensemble la qualité et les résultats. Cependant, les niveaux de formation des enseignants a en général atteint des normes élevées, par opposition aux qualifications médiocres dénoncées par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. En outre, malgré les retards, les minorités assument, d'un océan à l'autre, la gestion de leurs écoles. Il est peut-être important de souligner aussi, encore une fois, que toutes les provinces à majorité anglophone ont accepté et assumé, de leur propre gré, les garanties constitutionnelles; il faut y voir un signe manifeste de bonnes intentions au départ qui ont été difficiles à mettre en pratique par la suite.

La principale lacune sur le plan de l'instruction des minorités francophones se situe au niveau de la disponibilité d'un enseignement postsecondaire de qualité et offerte en français. Depuis les années 1980, le financement accordé par le gouvernement fédéral par l'entremise des accords fédéraux-provinciaux a permis la mise sur pied d'établissements postsecondaires pour les minorités francophones. Le Nouveau-Brunswick est incontestablement le chef de file dans ce domaine, avec une université de langue française (remontant au milieu des années 1960) et quatre collèges communautaires desservant une population minoritaire d'environ 241 000 personnes.

Depuis 1990, l'Ontario, qui compte une minorité approximative de 512 000 francophones, c'est-à-dire deux fois plus que le Nouveau-Brunswick, a établi un réseau de trois collèges communautaires de langue française. Le premier fut la Cité collégiale, qui a son campus principal à Ottawa et des campus à Cornwall et Hawkesbury. En 1997, il recevait 3 700 inscriptions à plein temps et plusieurs milliers à temps partiel dans plus de 75 programmes. Le Collège Boréal est le premier collège de langue française dans le Nord de l'Ontario. Le collège, qui a ouvert ses portes en septembre 1995, compte maintenant 1 700 élèves. Le campus principal situé à Sudbury comporte des campus satellites à Elliot Lake, Hearst, Kapuskasing, New Liskeard, Sturgeon Falls et Timmins. Des résultats ont déjà été atteints. Plus de 80 p. 100 des diplômés ont trouvé du travail et, de plus, le collège possède le taux de rétention d'élèves le plus élevé au pays, soit 87 p. 100. Le Collège des Grands Lacs se spécialise en éducation à distance. Des centres d'accès à des technologies de communication électronique permettent aux élèves de Hamilton, Penetanguishene, Toronto,

Welland et Windsor d'accéder à un enseignement postsecondaire en langue française.[14]

L'Ontario a laissé le secteur universitaire entre les mains de deux établissements bilingues (l'Université d'Ottawa et l'Université Laurentienne) qui offrent un programme important, bien qu'incomplet, en français et d'une autre université dont plusieurs cours se donnent en français dans un collège (Collège Glendon de l'Université York). Dans les autres provinces, les établissements postsecondaires de langue française sont en général petits et certains n'offrent que des programmes très limités. Ces établissements sont notamment la Faculté Saint-Jean de l'Université de l'Alberta, le Collège universitaire de Saint-Boniface de l'Université du Manitoba, le Collège Mathieu de Gravelbourg (Saskatchewan), l'Université Sainte-Anne et le Collège de l'Acadie (Nouvelle-Écosse), ainsi que le Centre provincial de formation pour adultes de l'Île-du-Prince-Édouard (qui accueille aussi un campus du Collège de l'Acadie).

Malgré les problèmes, les données de recensement indiquent une hausse constante des niveaux d'instruction des minorités de langue française de tout le pays. La migration inter provinciale des francophones éduqués au Québec a beaucoup contribué à cette hausse, que l'on ne peut imputer uniquement aux améliorations apportées à l'instruction dans les provinces à majorité anglophone. Une seule étude a porté en détail sur les taux comparatifs de participation à l'éducation postsecondaire : les francophones diplômés d'écoles ontariennes affichent des taux de fréquentation universitaire qui correspondent à environ la moitié de ceux de la moyenne de la population non francophone, avec une participation particulièrement faible en sciences, en technologie et dans les professions connexes. Les mises à jour subséquentes de ces statistiques (établies avant que ne soit entièrement mis en place le réseau des collèges communautaires), indiquent une croissance rapide des inscriptions de francophones aux études postsecondaires. Toutefois, la croissance parallèle était plus élevée chez les non-francophones et, par conséquent, les taux de participation relatifs indiquent que l'écart s'élargit et non l'inverse (Churchill, Frenette et Quazi, 1985; Frenette et Quazi, 1996).

[14] Le tracé du réseau des collèges communautaires suit de près la recommandation originale que j'ai faite (avec des collègues) dans une étude, publiée en 1985, qui révéla que les Franco-Ontariens avaient des taux de participation au postsecondaire extrêmement réduits (Churchill, Quazi et Frenette, 1989, Vol. 2).

Tableau 3 Effectifs inscrits en langue de la minorité et en langue seconde par province et territoire (enseignement élémentaire, secondaire et postsecondaire)

Région	Enseignement dans la langue de la minorité				Langue seconde	
	Élémentaire et secondaire*		Post-secondaire**		Effectifs à l'élémentaire et au secondaire	
	Effectifs	Écoles	Effectifs (ETP)	Écoles ****	Langue seconde	Immersion française
Terre-Neuve	290	5	–	–	63 525 (FLS)	4 984
Î.-P.-É.	665	2	19	1	14 683 (FLS)	3 385
N.-É.	3 842	18	371	2	93 430 (FLS)	10 957
N.-B.	43 259	123	6 167	9	28 882 (ALS) 72 589 (FLS)	15 751
Québec	100 044	334	74 108	19	678 664 (ALS)	35 780
Ontario	100 166	418	12 791	16	1 193 883 (FLS)	153 741
Manitoba	5 373	29	465	3	97 413 (FLS)	19 171
Saskatchewan	1 163	11	173	2	109 223 (FLS)	10 418
Alberta	3 125	26	300	3	174 112 (FLS)	27 147
C.-B.	2 766	56	–	–	283 647 (FLS)	29 729
Yukon	108	1	–	–	4 220 (FLS)	473
T. N.-O.	52	1	–	–	3 465 (FLS)	521
Canada	260 853	1 024	94 394	55	2 774 218***	312 057

Nota :
FLS = français langue seconde
ALS = anglais langue seconde
* Source : Statistique Canada, Éducation primaire et secondaire, estimés 1996-1997.
** Source : Ministère du Patrimoine canadien, Équivalences temps plein, 1995-1996. À partir des données fournies par chaque province et territoire.
*** Comprend les enfants en immersion française au Québec.
**** Comprend les établissements offrant l'enseignement partiellement ou entièrement dans la langue de la minorité.

Instruction de la minorité anglophone au Québec

La baisse radicale des inscriptions scolaires a marqué le profil général des changements survenus au chapitre de l'instruction de la minorité anglophone au Québec. Cette chute survient dans un contexte où le taux de natalité diminue, ce qui se traduit par une baisse de la population d'âge scolaire dans presque tous les groupes de Canadiens. Cependant, la baisse des inscriptions des anglophones dans les écoles publiques du Québec a été frappante; en effet, leur nombre est passé de 248 000 en 1970-1971 à tout au plus 98 000 en 1995-1996, ce qui représente une baisse de 60 p. 100 (Commissaire aux langues officielles, 1996, p. 89). Cet état de choses a suscité de nombreux débats quant aux causes de la baisse.

Le débat politique au Québec s'est focalisé, en grande partie, autour des changements touchant surtout les enfants d'immigrants. À la fin des années 1960, la majorité des immigrants inscrivaient leurs enfants dans des écoles de langue anglaise. En 1974, le gouvernement libéral du Québec a adopté la loi 22, qui faisait du français la « langue officielle » du Québec — le sens de cette expression est toutefois ambigu dans le cadre constitutionnel du Canada. La loi 22 exigeait en outre que les enfants d'immigrants subissent un examen d'anglais pour se qualifier pour l'école de langue anglaise. Cette mesure s'est révélée inapplicable en pratique et, après l'élection du Parti québécois en novembre 1976, des mesures ont été prises pour la remplacer par la loi 101 (la *Charte de la langue française*), en vertu de laquelle les enfants de tous les nouveaux immigrants qui arrivaient au Québec de l'étranger devaient fréquenter des écoles de langue française. Malgré une vague d'opposition au début, les mesures furent appliquées et « francisent » manifestement la nouvelle génération d'enfants dont les parents ont reçu leur instruction à l'extérieur du Canada.

Au milieu des années 1980, les préoccupations des Québécois anglophones relativement à l'instruction sont passées à la question du contrôle et de la gestion des écoles. La mise en application progressive des lois sur les inscriptions signifiait qu'un nombre croissant d'élèves des commissions scolaires protestantes, particulièrement de la Commission des écoles protestantes du Grand Montréal,

fréquentaient des écoles de langue française. Si on ajoute cela à l'émigration des anglophones et aux faibles taux de natalité, la « francisation » progressive des commissions scolaires affaiblissait à long terme la plus importante institution publique élue à prédominance anglophone de la province. Parallèlement, du fait des changements démographiques, un nombre considérable d'enfants anglophones fréquentaient des commissions scolaires catholiques sur lesquelles les anglophones n'avaient que très peu d'influence politique ou administrative.

En ce qui concerne la gestion, le gouvernement a adopté en 1988 une nouvelle *Loi sur l'instruction publique* prévoyant la création de nouvelles commissions scolaires linguistiques (française et anglaise) en remplacement du réseau existant de 137 commissions scolaires catholiques et 18 commissions scolaires protestantes. Le gouvernement provincial n'a pas mis en application les dispositions de la Loi ayant trait aux nouvelles commissions scolaires, car il souhaitait d'abord que la Cour suprême du Canada se prononce sur leur validité constitutionnelle. La Cour a jugé en 1993 que des commissions scolaires linguistiques pouvaient être créées partout au Québec, pourvu que la province garantisse le maintien des commissions scolaires confessionnelles catholiques et protestantes à Montréal et à Québec, ainsi que la possibilité de recourir au droit de dérogation dans le reste de la province (Ducharme, 1996). Plus récemment, un amendement à la Constitution a été adopté, lequel permet l'élimination complète des commissions scolaires confessionnelles. La création promise de nouvelles structures de gestion continuera certainement de soulever des questions difficiles et litigieuses au niveau des chefs politiques de la province et de la minorité de langue officielle.

La minorité anglophone du Québec a déjà souffert de la diminution catastrophique du nombre de ses jeunes à cause de l'émigration. Si cette diminution se poursuit, ce ne serait pas seulement la viabilité même de son régime scolaire actuel qui serait mise en jeu, mais bien toute sa viabilité démographique à moyen terme (de 10 à 15 ans) et probablement dans un délai plus court. Malheureusement, les médias francophones, les commentateurs universitaires et les cercles politiques du Québec semblent peu informés de la gravité de la situation ou non disposés à l'admettre. Des études menées sur

l'attitude des jeunes qui fréquentent les écoles secondaires de deuxième cycle et les cegeps (collèges d'enseignement général et professionnel) révèlent qu'à peine un peu plus du quart (27,8 p. 100) des étudiants dont l'anglais est la langue maternelle et qui sont inscrits dans des établissements d'enseignement comptent ou prévoient travailler au Québec dans dix ans. Il faut faire la distinction entre cette expression d'intention et la migration réelle. La loi 101 « est la première source d'irritation et de frustration d'un très grand nombre de non-francophones au Québec [et] (...) il est indéniable qu'elle joue toutefois un rôle capital lorsque s'expriment les intentions de départ ». Cependant, l'analyse de la migration réelle indique qu'elle n'est pas le motif principal de départ. Il semblerait plutôt que les principales motivations soient d'ordre économique : la recherche d'emploi et les possibilités d'avancement que l'on perçoit plus favorables ailleurs. La principale incidence démographique de la loi 101 semble avoir été de pratiquement mettre fin (baisse de 54 p. 100) à la migration traditionnelle d'anglophones d'autres provinces vers le Québec (Locher, 1994, p. 71-74).

Meilleur accès aux services publics provinciaux offerts aux minorités francophones

La mise en place de services à l'échelon provincial (autres que l'instruction en français aux niveaux primaire et secondaire) a produit une panoplie de conditions qui varient d'une province à l'autre. Commençons par examiner la situation dans deux provinces, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, qui regroupent les trois quarts de la minorité francophone hors Québec. Nous verrons ensuite certaines des questions qui touchent les provinces en tant que groupes — la reconnaissance judiciaire de droits constitutionnels ou légaux non respectés, le système de justice et les services provinciaux en général.

Le Nouveau-Brunswick est considéré comme la province qui a le mieux réussi à transformer le statut du français. En effet :

1. La province est officiellement bilingue depuis 1969 en ce qui a trait à l'Assemblée législative, aux tribunaux, au système d'éducation et à la prestation de certains services gouvernementaux [les objectifs étant analogues à ceux de la *Loi fédérale de 1969 sur les langues officielles*]. Le bilinguisme officiel de la province a été enchâssé dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

2. Depuis 1981, le Nouveau-Brunswick compte deux systèmes d'éducation parallèles, l'un français et l'autre anglais, comprenant deux structures parallèles au sein du ministère de l'Éducation.

3. Une loi adoptée en 1982, la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles* au Nouveau-Brunswick, a ouvert la voie à une application vigoureuse de la politique sur les langues officielles dans les ministères clés. En 1988, on a conféré aux dispositions de la Loi un statut constitutionnel (avec l'accord du Parlement du Canada). La Loi ne s'en tient pas à la seule fonction publique, elle reconnaît l'égalité sociale entre les deux communautés de langue officielle de la province et confirme le devoir qu'a le gouvernement provincial de promouvoir la vitalité de chacune.

4. Les services sociaux sont facilement disponibles dans les deux langues officielles, tant au niveau provincial que municipal. Les accords conclus avec le gouvernement fédéral prévoient une certaine aide en vue d'améliorer la qualité et la disponibilité des services offerts. Des études publiées en 1997 ont exposé des lacunes que les autorités du Nouveau-Brunswick s'emploient actuellement à corriger.

En droit et dans le discours public au Nouveau-Brunswick — et ceci revêt une importance symbolique particulière — la collectivité acadienne d'expression française est traitée sur un pied d'égalité et sans appellation de « minorité ». Les francophones de tout le pays considèrent que cette reconnaissance de statut ne faisant pas appel à la notion de « minorité » est un modèle qui devrait être suivi ailleurs. Autre question de symbolisme, qui est très remarquée par les observateurs politiques du reste du Canada, le gouvernement provincial, responsable de certains grands changements apportés récemment pour améliorer le statut du français, a) a remporté avec succès trois élections provinciales au cours desquelles les politiques relatives aux langues officielles étaient un enjeu, b) a joui pendant plusieurs années des taux de popularité les plus élevés au pays, et c) a attiré avec grand succès de nouvelles entreprises dans la province en faisant du bilinguisme chez sa population un avantage concurrentiel important.

En Ontario, les changements ont été lents, très pragmatiques, s'échelonnant sur les trois dernières décennies. À l'instar du Nouveau-Brunswick, les chefs politiques de la province ont appuyé sans réserve les initiatives du gouvernement fédéral depuis 1963-1964. L'élargissement des services en français au sein du système judiciaire dans les années 1980 est représentatif de la démarche de la province : les services ont été mis en place sans bruit, et le droit de les utiliser a été confirmé après coup. Rien n'a été ménagé pour éviter les réactions négatives des citoyens non francophones à l'amélioration du statut du français. L'adoption en 1986 de la loi 8, la *Loi sur les services en français*, qui a annoncé la création de nouveaux services provinciaux, ne s'est heurtée qu'à l'opposition d'une poignée de politiciens de petites municipalités.[15] Même si la plupart des critères du bilinguisme officiel sont respectés dans les institutions provinciales, aucun gouvernement provincial n'a encore déposé une loi pour le confirmer ou pour enchâsser le statut du français dans la Constitution. La situation actuelle peut se résumer ainsi :

1. L'Assemblée législative a conféré le statut de langue officielle au français en 1970 aux fins des délibérations. Depuis 1986, les lois sont déposées et adoptées en français et en anglais. Entre 1979 et 1986, le français est devenu une langue officielle pour l'ensemble de l'appareil judiciaire de la province dans le cas des affaires pénales et, à de nombreux endroits, dans le cas des affaires civiles.

2. La *Loi sur les services en français de 1986* est entrée en vigueur en 1989. Elle a consolidé les services en français des ministères provinciaux et elle garantit le droit de recevoir des services provinciaux en français à l'administration centrale des ministères (pour la plupart situés à Toronto) et dans les bureaux de 22 régions désignées de la province. En outre, des services en français sont offerts dans les hôpitaux et les établissements de soins de santé désignés, dans les régions où les résidents francophones sont nombreux. Les restrictions budgétaires ont entraîné la réduction de certains services depuis 1995 et ont forcé la fermeture de plusieurs organismes communautaires, ou la redéfinition de leur rôle, comme dans le cas de l'Hôpital Montfort à Ottawa.

[15] La loi 8 ne touchait pas aux services municipaux et ne prescrivait aucune obligation à l'égard du bilinguisme à l'échelon municipal.

3. Le système d'éducation garantit l'instruction de chaque élève francophone de la province, indépendamment du nombre dans une localité donnée. (Cette mesure est plus généreuse que la clause constitutionnelle « où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant »). Un réseau de trois collèges communautaires francophones a été créé. Les deux universités bilingues (l'Université d'Ottawa et l'Université Laurentienne) ont graduellement élargi la gamme de cours qu'elles offrent (tandis que les cours offerts à l'Université York ont difficilement survécus); à l'Université d'Ottawa, la plupart des programmes de premier cycle, entre autres le droit, sont disponibles en français et une décision de principe a été prise pour créer un programme de médecine en français. Une loi a été adoptée en 1997 en vue de créer des conseils scolaires régionaux de langue française à l'échelle de la province à partir de janvier 1998.

4. La Région de la Capitale nationale, située à la frontière entre l'Ontario et le Québec, englobe la ville d'Ottawa. La ville et ses banlieues forment une région presque entièrement bilingue en ce qui concerne les services publics. De plus en plus d'entreprises privées offrent au public des services en français et en anglais.

Dans la plupart des autres provinces à majorité anglophone, l'élargissement des services publics provinciaux en français (à l'exception de l'instruction) fait suite à des pressions juridiques et constitutionnelles plutôt qu'à une volonté politique des partis au pouvoir d'améliorer le statut du français. D'après moi, cette situation s'explique notamment par la présence prédominante dans les assemblées législatives de ces provinces de politiciens de régions rurales et de petites villes qui résistent farouchement à toute modification du statu quo sur les questions sociales, quelles qu'elles soient, et pas uniquement en matière de langues officielles. Il est intéressant de constater (voir la figure 2, au chapitre 4) que l'opinion publique dans ces provinces, mesurée périodiquement par des sondages, est plus positive que ne le laissent croire les positions des politiciens et les écrits de la presse.

Le refus d'un citoyen francophone de payer une contravention unilingue anglaise au Manitoba a donné lieu à un processus d'appel

qui a abouti à une décision de la Cour suprême du Canada en 1979; cette dernière a statué qu'une loi du Manitoba de 1890, qui faisait de l'anglais la seule langue officielle de l'Assemblée législative, des lois et des tribunaux de la province, était anticonstitutionnelle. Le gouvernement du Manitoba a choisi de déposer un projet de loi (1984) qui aurait restauré le bilinguisme officiel et d'offrir des services provinciaux en français dans certaines régions désignées dans le cadre d'un compromis négocié, afin d'éviter d'avoir à traduire toutes les lois adoptées depuis 1890. Malgré une résolution unanime du Parlement du Canada et les offres généreuses de l'administration fédérale pour subventionner l'établissement des nouveaux services, l'opposition du Manitoba s'est servi de procédures parlementaires pour forcer la clôture de la session législative et tuer ainsi la mesure. Le Manitoba a finalement été forcé de traduire toutes ses lois en français, mais s'est opposé à la prestation de tout autre service. Il a en outre refusé d'établir un conseil scolaire de langue française sous la direction de la minorité francophone jusqu'à ce que la Cour suprême du Canada rende en 1993 une deuxième décision contre la province pour lui ordonner de créer ledit conseil scolaire sans tarder. En 1992, le gouvernement du Manitoba a conclu un accord avec l'administration fédérale, a adopté de nouvelles politiques sur les services en français et a fait avancer plusieurs dossiers, particulièrement en matière de services de santé. En 1995, 20 établissements de santé situés dans des régions qui comptaient un nombre important de résidents francophones ont été désignés bilingues.

À l'issue d'une procédure judiciaire complexe échelonnée sur plusieurs années, la Cour suprême du Canada a décrété en 1988 qu'une loi de la Saskatchewan remontant à 1891 s'appliquait toujours et exigeait que l'Assemblée législative, les lois et les tribunaux de la province soient officiellement bilingues. La même loi s'appliquait également à l'Alberta. Toutefois, contrairement au cas du Manitoba, les garanties relatives au français n'avaient pas de statut dans le droit constitutionnel de l'Alberta et de la Saskatchewan. Malgré les efforts de l'administration fédérale en vue d'inciter les provinces à profiter de l'occasion pour solidifier leurs engagements à l'égard de la langue de leurs minorités francophones, les gouvernements de l'Alberta et de la Saskatchewan ont rapidement emprunté la voie qui demandait le moins de courage politique : tous deux ont adopté de nouvelles lois en 1988 pour valider rétroactivement un siècle d'unilinguisme illégal

et ont conféré des droits limités à l'utilisation du français dans les délibérations des assemblées législatives et dans les cours provinciales. Les années suivantes, on a réalisé quelques progrès dans la prestation de services en français, souvent grâce à l'aide fédérale.

Au sein du système fédéral canadien, l'administration de la plupart des cours de justice qui touchent les citoyens relève de la compétence provinciale; le Parlement vote toutefois certaines parties essentielles du droit, comme le Code criminel. En 1978, une loi du Parlement fédéral a modifié le Code criminel afin de permettre aux personnes inculpées de subir leur procès devant juge ou jury dans l'une ou l'autre langue officielle. Cette loi a été promulguée province par province, afin de permettre aux systèmes judiciaires de s'adapter. Depuis 1990, le droit à un procès dans l'une ou l'autre langue officielle s'applique à l'ensemble des provinces et des territoires. Dans bon nombre de provinces à majorité anglophone, très peu de personnes choisissent cependant de subir leur procès en français. Les études attribuent la sous-utilisation de cette option dans les cours criminelles à un éventail de facteurs, comme le manque général de capacité bilingue du système judiciaire, la réticence à mettre de l'avant des politiques visant à offrir activement un service dans la langue minoritaire, l'absence de services policiers et de services connexes dans la langue de la minorité et le retard dans les procédures.

En matière civile, trois provinces (le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et le Québec) sont assujetties à des garanties constitutionnelles touchant la langue de la minorité, mais cette dernière n'est cependant pas utilisée uniformément dans la procédure. La pratique et la tradition renforcent l'usage de l'anglais au Québec. Parmi les provinces qui ne sont pas liées par les exigences constitutionnelles, seule l'Ontario a mis en place un cadre législatif détaillé et adopté des politiques visant à tenir compte de l'utilisation de la langue de la minorité. Entre-temps, certains aspects du droit fédéral (comme les procédures de faillite et les actions en divorce) sont administrés de façon unilingue par la plupart des cours provinciales, ce qui indique dans quels domaines les droits peuvent encore être élargis (Commissaire aux langues officielles, 1995).

Les langues officielles dans les services publics au Québec

Il est impossible de dresser un profil fidèle de la relation du gouvernement provincial du Québec avec sa minorité linguistique sans reconnaître, ne serait-ce que brièvement, les événements qui ont influencé le statut de la majorité francophone de la province. Se limiter au sort des Québécois de langue anglaise reviendrait à faire abstraction du contexte canadien plus vaste dans lequel les francophones ont joui d'un statut très inégal au départ.

La situation a beaucoup évolué au cours des trente dernières années. Le débat politique sur l'avenir des anglophones du Québec a eu tendance à voiler les changements sociaux beaucoup plus fondamentaux qu'a déclenchés la « révolution tranquille ». Ces changements s'articulaient sur trois axes : a) le Québec a mis sur pied une structure administrative provinciale moderne reposant sur un modèle de pouvoir et de réglementation très centralisé; b) il a créé, pour desservir sa population francophone, un système d'éducation moderne parallèle au système anglais déjà en place, qu'il a également élargi; et c) il a utilisé les leviers du pouvoir provincial pour favoriser une expansion économique dont le contrôle se trouvait en grande partie entre les mains des francophones, notamment l'établissement du complexe industriel et commercial tributaire d'Hydro-Québec et le développement d'institutions financières novatrices comme la Caisse de dépôts.

Les changements apportés au système d'éducation ont servi de fondement à tout ce qui a suivi. Avant 1967, la province n'avait pas de ministère de l'Éducation. En quelques années, elle a remplacé les collèges classiques, dont l'accès était limité, par un système d'établissements secondaires accessibles à tous et débouchant sur le réseau presque aussi accessible des cegeps, qui faisaient le pont avec l'enseignement professionnel et la formation universitaire. En outre, le Québec a souscrit au processus de création et d'expansion des universités, faisant partie d'une vague qui avait balayé les systèmes postsecondaires des autres provinces canadiennes au cours des années précédentes. La mise en place de toutes ces infrastructures a eu pour effet de procurer une nouvelle mobilité aux francophones du Québec.

Les réalisations provinciales dans le domaine de l'éducation, particulièrement de l'enseignement professionnel et technique et de l'enseignement universitaire, ont été largement subventionnées, il convient de le souligner, par des transferts massifs de fonds de l'administration fédérale à toutes les provinces.[16]

Au début des années 1970, les bouleversements amorcés avec la Révolution tranquille avaient déclenché les processus sociaux et économiques nécessaires pour faire pencher rapidement l'équilibre de la société québécoise en faveur du français, que parlait alors plus de 80 p. 100 de la population. L'opinion publique de la majorité et les chefs de gouvernement n'étaient cependant pas disposés à attendre des changements qui, à leur avis, accusaient déjà un grand retard. Dans ce contexte, on a cherché à accélérer les changements linguistiques à l'aide des mêmes leviers de pouvoir provinciaux qui avaient permis la mise en oeuvre de la Révolution tranquille. L'intervention gouvernementale et la réglementation sont devenus les moyens d'action privilégiés. Pour la majorité francophone l' objectif visé était de protéger le français; du point de vue de la minorité anglophone, l'objectif premier semblait être en fait de réduire la visibilité, l'utilisation et l'attrait de l'anglais dans la région de Montréal.

La relation entre le gouvernement du Québec et sa minorité anglophone s'est toujours reposée sur une longue histoire caractérisée par une grande harmonie entre les membres des deux groupes linguistiques au quotidien et par la non-ingérence relative du gouvernement du Québec dans le développement des institutions anglophones. Comme nous l'avons déjà mentionné, la minorité anglophone jouissait au milieu des années 1960 d'un statut très favorable au sein de la société québécoise, ce que la majorité francophone considérait comme une situation privilégiée inéquitable.

---

[16] Dans un témoignage devant un comité parlementaire, j'ai fait valoir que le rôle de l'administration fédérale en ce qui concerne la création d'établissements a chuté sensiblement au moment même où les besoins des minorités francophones hors Québec commençaient à se faire sentir. En conséquence, les infrastructures aux niveaux universitaire, technique et professionnel au Canada, tellement subventionnées par l'administration fédérale, n'ont pas suffisamment tenu compte des besoins des francophones minoritaires. (Procès-verbaux du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les langues officielles, première session du trente-troisième Parlement, le 21 mai 1986, p. 31, 7-8.)

147

Les mesures qu'allait prendre la province pour rehausser le statut du français auraient inéluctablement des retombées négatives sur les anglophones et soulèveraient des controverses. Il convient de traiter de ces controverses et de leurs conséquences séparément de la situation générale actuelle.

La loi 101 a rapidement remplacé en 1977 la loi adoptée par le gouvernement Libéral en 1974 pour faire du français la langue officielle du Québec. En termes juridiques, la loi 101 faisait appel à deux stratégies : a) contredire et outrepasser la Constitution sur les questions linguistiques, en affirmant ouvertement le droit pour le gouvernement du Québec d'assumer des pouvoirs extra constitutionnels afin de protéger la langue française et la culture francophone sur son territoire, et b) avoir recours aux prérogatives de la province à l'intérieur de sa propre compétence reconnue pour promouvoir le français. Comme il n'existait, à toutes fins pratiques, aucun précédent pour le type de changements proposés (mis à part le modèle fédéral), les interprétations fédérales et provinciales allaient inévitablement s'affronter au plan juridique, même dans les domaines qui semblaient de prime abord relever de la province. Nous n'entendons pas rappeler ici les nombreuses tractations politiques et juridiques sur les enjeux linguistiques du Québec. Il est peut-être plus important d'examiner les grands objectifs et les principaux résultats atteints au moment d'écrire ces lignes.

L'un des principaux objectifs de la loi 101 consistait à faire en sorte que les Québécois francophones aient le droit de recevoir des services en français, non seulement dans les administrations provinciales et municipales, mais également au sein des industries, des commerces et des professions. La loi garantissait aux francophones le droit de travailler en français et les protégeait contre les renvois motivés uniquement par le fait qu'ils étaient unilingues. Beaucoup de grandes sociétés établies à Montréal mais desservant tout le Canada ou les marchés internationaux fonctionnaient principalement en anglais. Mais il y avait aussi d'autres entreprises dont la clientèle était surtout québécoise et qui donnaient souvent un mauvais service — voire pas de service du tout — en français. C'était là en tant que tel une mauvaise tactique commerciale, mais les francophones percevaient cela comme un affront criant. La loi prévoyait une panoplie de mesures, notamment : exiger que les entreprises de plus de 50 employés mettent en place des programmes de « francisation » visant

à faire du français la langue de travail (ce qui leur donnait droit à des certificats de francisation), interdire l'utilisation de toute langue sauf le français dans la publicité ou sur les enseignes commerciales situées dans les endroits publics (y compris à l'intérieur des commerces de détail) et instituer des programmes obligatoires d'examen de la compétence en français des personnes travaillant dans certains secteurs professionnels autorisés, en sciences infirmières par exemple.

D'autres mesures visaient à faire en sorte que le système d'enseignement primaire et secondaire ne favorise pas l'augmentation du nombre de personnes choisissant l'anglais plutôt que le français comme langue parlée à la maison et comme langue d'instruction pour leurs enfants. Le libellé initial de la loi 101 s'appliquait de la même manière aux immigrants de l'étranger et aux citoyens canadiens venus des autres provinces s'établir au Québec, même si la langue maternelle de ces personnes était l'anglais.[17] La principale exception touchait les enfants des citoyens canadiens qui avaient fait leurs études en anglais au Québec.

Près de 20 ans après l'adoption de la *Charte de la langue française*, la poussière commence à retomber un peu. La plupart des questions légales et pratiques ont été réglées, du moins temporairement, et on peut constater que les principales conséquences à long terme des différends linguistiques pour la minorité anglophone ont été d'ordre démographique, économique et psychologique :

1. La contestation ouverte des dispositions de la Constitution en matière de langues officielles a été réglée en justice. L'assemblée législative (l'Assemblée nationale) du Québec est toujours bilingue, les lois et les règlements y sont adoptés dans les deux langues et l'ensemble du système judiciaire est totalement bilingue. Cependant, les Québécois dont la langue maternelle est l'anglais occupent un nombre infime d'emplois au sein de la fonction publique provinciale (moins d'un p. 100).

---

[17] Parallèlement à l'adoption d'une loi, le gouvernement du Québec a invité les autres provinces à négocier des accords bilatéraux pour faire en sorte que chaque province garantisse l'instruction dans l'autre langue officielle. Cette invitation a été la principale motivation de la Déclaration de St. Andrews qu'ont signée les premiers ministres des provinces à prédominance anglophone et qui garantit aux francophones minoritaires des droits à l'instruction dans leur langue.

2. Les réformes constitutionnelles de 1982 ont changé les règles du jeu en matière d'éducation, malgré l'opposition du gouvernement du Québec. La *Loi constitutionnelle de 1982* exempte le Québec de la garantie reposant sur la langue maternelle, mais l'oblige à respecter la « clause Canada » de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les personnes qui ont fait leurs études — ou dont les enfants ont commencé leurs études — en anglais au Canada ont le droit d'envoyer leurs enfants à l'école anglaise s'ils s'établissent au Québec; cela préserve des droits fondamentaux liés à la citoyenneté : le libre choix du lieu de résidence et le droit de participer à la vie économique. Toutefois, les immigrants (en provenance d'autres pays) doivent toujours inscrire leurs enfants à l'école française. Le statu quo en matière d'instruction, vivement contesté dans les années 1970 et 1980 par les deux parties, jouit maintenant d'une acceptation mitigée et suscite peu de débats. L'obligation d'étudier en français imposée aux immigrants a pour principal effet de réduire le nombre d'anglophones de l'étranger qui viennent s'installer au Québec (tout comme le manque d'établissements francophones décourage depuis longtemps les immigrants francophones de s'établir dans d'autres parties du Canada).

3. Deux des dispositions que les anglophones du Québec jugent les plus vexantes ont été éliminées ou, du moins, réduites à des inconvénients mineurs : les diplômés des écoles secondaires du Québec n'ont plus depuis 1986[18] à subir d'examen linguistique pour occuper une profession, et les enseignes bilingues sont dorénavant autorisées à l'intérieur comme à l'extérieur des entreprises. Le règlement actuel sur l'affichage, selon lequel d'autres langues peuvent être utilisées dans l'affichage, pourvu que le français y soit prédominant, semble se conformer au jugement de la Cour suprême du Canada.

4. La conséquence psychologique la plus néfaste des différends pour la minorité, c'est que la tentative ratée en vue d'utiliser les pouvoirs provinciaux pour passer outre aux dispositions constitutionnelles de base — comme le droit d'utiliser l'anglais à l'Assemblée nationale ou dans les tribunaux — a semé à juste titre

[18] La loi a été adoptée en 1983, mais elle est entrée en vigueur en 1986.

la méfiance. La minorité anglophone du Québec craint en effet d'être victime du même type de mesures oppressives que celles qu'ont utilisées les provinces à prédominance anglophone au cours du dernier siècle pour tenter d'assimiler les minorités francophones.

5. Sans doute les différends linguistiques ont-ils contribué à l'exode, survenu à partir de 1976, des personnes dont l'anglais est la langue maternelle, particulièrement chez les jeunes. Mais les divers facteurs intervenus dans ce processus sont trop confondus pour que l'on puisse distinguer clairement leurs apports respectifs. La prédominance croissante du français sur le marché du travail a fait diminuer les possibilités pour les anglophones (surtout les moins instruits qui maîtrisent moins bien le français) et représente l'un des facteurs qui les a incités à partir. En même temps, la loi et la politique linguistiques décourageaient délibérément l'arrivée de personnes de l'étranger ou d'autres régions du Canada qui parlaient l'anglais plutôt que le français, ce qui a réduit les flux migratoires qui auraient pu rétablir la situation démographique. La diminution de l'importance relative de Montréal incite certaines grandes sociétés à déménager leur siège social et décourage l'arrivée de nouvelles. Tous ces facteurs réunis freinent l'expansion économique de Montréal et catalysent toutes les conséquences précitées : diminution des possibilités d'emploi, de la population et du flot de commerces, incertitude économique et baisse d'attrait comme pôle d'immigration.

6. La conséquence positive la plus importante pour la minorité anglophone c'est l'émergence d'un consensus chez les jeunes anglophones autour du fait que le français occupe une place prédominante dans tous les aspects de la vie au Québec et que le statut d'anglophone québécois va impliquer dorénavant la nécessité réelle de bilinguisme en français. Cela suppose l'acceptation d'un statut non majoritaire analogue à celui des minorités francophones des autres provinces. Dans les autres régions du Canada, à l'exception de certaines régions rurales et de certaines parties du Nouveau-Brunswick, les taux de bilinguisme des minorités francophones dépassent les 90 p. 100 chez les jeunes générations.

7. À l'instar des autres minorités de toutes les provinces, la communauté anglophone compte beaucoup de personnes pauvres et défavorisées qui sont très vulnérables à la discrimination économique fondée sur l'origine ethnique ou sur la langue maternelle. Compte tenu des tensions causées par les changements des dernières années, les autorités provinciales devront déployer beaucoup d'efforts pour rassurer la population et prévenir la détérioration de l'atmosphère généralement harmonieuse qui caractérise depuis toujours les rapports personnels entre les membres des deux groupes linguistiques.

Pour se former une image équilibrée de la situation, il convient de contraster les séquelles des différends avec le statut actuel de la minorité anglophone :

1. Le solide réseau d'établissements publics anglophones de grande qualité demeure, pour l'essentiel, intact; il inclut notamment la plupart des écoles publiques, des cegeps et des universités. En 1986, le gouvernement du Québec a adopté la loi 142 (ratifiée par la loi 120 en 1991), qui garantissait à tout citoyen anglophone le droit de recevoir des services sociaux et de santé en anglais et qui prévoyait la création de programmes visant à rendre ces services accessibles.[19]

2. Malgré l'unilinguisme officiel des institutions provinciales, les municipalités, dont au moins la moitié de la population n'est pas francophone, jouissent d'une exemption limitée à l'unilinguisme français. Ce statut s'applique à plus de 200 municipalités et institutions communautaires.

3. Les anglophones, particulièrement ceux de la région de Montréal, ont accès à une vaste gamme d'installations et de produits culturels, notamment à un quotidien, plusieurs postes de radio privés, cinq postes affiliés à Radio-Canada et à trois chaînes de télévision (deux à Montréal et une à Québec).

[19] Au moment d'écrire ces lignes, la province envisage des compressions budgétaires qui entraîneront la fermeture de certains établissements. Ces compressions visent bien sûr l'ensemble du secteur public. Il est probable que les effets sociaux seront plus importants dans la communauté minoritaire, étant donné notamment que de nombreux professionnels n'ont pas d'autres sources d'emploi dans la province.

4. Malgré les difficultés économiques qu'elle connaît, Montréal joue encore un rôle important dans la vie commerciale et industrielle du Québec et de l'ensemble du Canada. Des anglophones provenant de tous les coins du pays, mais établis à Montréal, continuent de jouer un grand rôle au sein des entreprises pancanadiennes et multinationales de la province. On estime que le nombre d'entrepreneurs anglophones indépendants se situe entre 25 000 et 30 000 dans la province.

5. Les différences sur le plan de l'instruction et de niveau socio-économique qui plaçaient les anglophones — pour la plupart établis dans la région métropolitaine de Montréal — dans une position relativement avantageuse par rapport aux francophones — résidant pour la plupart dans les petits centres urbains et les régions rurales — s'estompent rapidement à la suite des changements survenus au cours des trois dernières décennies. Il est probable que ce nivellement progressif des différences réduira les conflits et resserrera les liens de confiance entre les groupes minoritaire et majoritaire, particulièrement si le gouvernement provincial fait la promotion active de cette compréhension.

Un bilan provisoire

Les débats sur presque toutes les questions que nous ont livrés les médias populaires du Canada ces dernières années se sont limités à deux points de vue : a) les gagnants et les perdants, et b) les coûts financiers totaux, sans égard à la valeur des bénéfices ni au coût des formules de rechange. À l'examen du sort des minorités linguistiques du Canada, il est très tentant d'abaisser le discours à ces dichotomies de gagnants-perdants. Il convient d'examiner deux de ces arguments simplistes pour montrer qu'ils sont faibles et dangereusement trompeurs.

1. *Laquelle des deux minorités s'en tire le mieux?* Lorsqu'on compare les anglophones du Québec aux francophones du reste du pays, on constate que les anglophones, tant d'un point de vue historique qu'à l'heure actuelle, jouissent en général du statut social et économique d'une collectivité urbaine bien instruite qui a accès aux principales institutions dans sa langue. En un mot, ils s'en

tirent mieux sur le plan socio-économique que les francophones d'ailleurs. Est-ce donc dire qu'ils s'en tirent trop bien? Devrait-on faire moins pour les anglophones du Québec? Devrait-on supprimer leur vitalité?

2. *Laquelle des minorités est la moins bien traitée?* Les majorités anglophones de tout le Canada répondent de plus en plus aux besoins des minorités francophones des provinces et des territoires. Plusieurs provinces à majorité anglophone ont pris d'importantes mesures pour améliorer le sort de leur minorité francophone, et toutes leur ont offert des possibilités nouvelles ou améliorées d'instruction. En sens inverse, le gouvernement du Québec a adopté des lois linguistiques — comme la tentative symbolique de déclarer le français seule langue officielle de l'Assemblée nationale, des lois et des tribunaux — dont la mise en application aurait créé pour les anglophones du Québec une réalité unilingue proche de celle qui a traditionnellement prévalu dans de nombreuses provinces majoritairement anglophones. Il a toutefois suspendu ou atténué les mesures les plus négatives pour la minorité anglophone et lui a même donné des garanties dans le domaine de la santé et des services sociaux. D'une certaine façon, le rôle des minorités est peut-être en voie de converger, mais leur survie à toutes est tributaire de la réaction positive des majorités plutôt que des comparaisons blessantes qui incitent à la mauvaise volonté.

3. *Qui perd, qui gagne?* Est-ce une question pertinente dans le cas d'un bien public? Lorsqu'on se concentre sur des comparaisons étroites à court terme, on perd de vue les enjeux, comme l'illustrent les deux questions tendancieuses qui précèdent.[20] Les

[20] Une chronologie prétendument neutre des événements liés au statut du français et de l'anglais au Canada fournit bien un exemple qui illustre la perspective pernicieuse du concept de gagnant-perdant. On y indique pour 1979 que la Cour suprême du Canada, dans des décisions parallèles prises le même jour, avait statué que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (l'Acte de l'Amérique du Nord britannique) obligeait le Manitoba et le Québec à utiliser les deux langues officielles dans leur assemblée législative ainsi que dans leurs lois et dans leurs tribunaux. L'auteur ajoute : « La seule différence entre ces deux causes, c'est que la décision dans le cas du Manitoba a été rendue 90 ans "après le fait", tandis que dans le cas du Québec, elle a été rendue deux ans "après le fait" . » (Bourhis, 1995, p. 26). Une grande victoire pour la tolérance est ainsi présentée de façon à ne pouvoir être interprétée que comme une défaite symbolique pour le français.

différences entre les Québécois anglophones et les minorités francophones des autres provinces du Canada sont le résultat d'un legs historique plus lointain : les francophones de tout le Canada ont joui depuis longtemps d'un statut socio-économique moyen inférieur à celui des anglophones. Le caractère persistant de ces différences recèle toutefois une grande réalisation nationale : il n'a fallu qu'une génération à peine pour rétrécir l'écart entre les deux groupes de façon importante. En fixant d'un regard myope le seul calcul des gagnants-perdants, nous nous concentrons sur des questions qui provoquent l'envie et le ressentiment et nous nous privons de reconnaître les objectifs communs et les réalisations partagées.

Voici la leçon à long terme que nous pouvons tirer : la société canadienne a traversé une période très troublée et a fait de grands efforts pour réduire l'inégalité entre ses citoyens francophones et ses citoyens anglophones. Ceci nous ramène aux objectifs généraux des politiques en matière de langues officielles, qui visent à promouvoir l'égalité de statut des deux groupes linguistiques. Dans le prochain chapitre, nous examinerons les résultats d'ensemble, en considérant, à la fois, les coûts et aussi les bénéfices.

4. LE NOUVEAU PAYSAGE DES LANGUES OFFICIELLES AU CANADA

Une perspective sociale sur les changements linguistiques

Le paysage linguistique du Canada, c'est-à-dire la relation sociale entre les Canadiens francophones et anglophones et entre les langues française et anglaise, a fondamentalement changé au cours des trente dernières années. Cette transformation majeure n'a pas été suscitée par un seul gouvernement, ni même d'ailleurs par l'intervention combinée de différentes administrations publiques. En réalité, c'est un changement social qui s'est opéré dans les familles, les églises, les organismes bénévoles et l'ensemble des sociétés privées comme des sociétés d'État. Pour en étudier et en résumer les répercussions, nous devons examiner de quelle façon les communautés linguistiques s'inscrivent dans une vision plus vaste de l'organisation sociale.

Égalité et réciprocité

On considère que tous les membres des communautés de langue officielle, en tant que citoyens du Canada, jouissent d'égalité de statut. La reconnaissance des droits des citoyens canadiens est une responsabilité provinciale tout autant que fédérale. Les membres d'une communauté qui constitue la majorité numérique au sein d'une province, lorsqu'ils acceptent d'assurer des services publics et du soutien aux citoyens moins nombreux de l'autre groupe de langue officielle, ne consentent pas un « privilège » à la minorité mais reconnaissent des droits liés à la citoyenneté qui ne se limitent pas à un lieu de résidence donné — des droits auxquels ils devraient eux-mêmes s'attendre de jouir s'ils s'établissaient dans une autre province où ils constituent la minorité numérique.

L'objectif stratégique fondamental qui a inspiré la coopération des administrations provinciales et territoriales au cours des trente dernières années consistait à assurer l'égalité des citoyens en tant que membres des communautés francophones et anglophones réparties d'un océan à l'autre et à promouvoir l'égalité de statut du français et de l'anglais.

Le modèle canadien d'utilisation des langues officielles dans la vie publique repose donc sur une vision selon laquelle tous les citoyens 1) sont égaux et 2) sont membres des communautés de langue officielle.[21] Les communautés de langue officielle ont à la fois une dimension pancanadienne et une dimension plus locale ou particulière. Dans le sens pancanadien, un résident francophone de l'Alberta est considéré comme un membre de la même communauté de langue officielle que les Québécois d'expression française et les résidents francophones des autres provinces et territoires. Par ailleurs, ce même citoyen est également membre de la communauté franco-albertaine et, en raison des dispositions constitutionnelles et autres, il jouit à l'intérieur de l'Alberta de certains droits garantis aux personnes qui forment une minorité numérique au sein de la province. Mais du point de vue de la citoyenneté canadienne, la personne n'est pas considérée comme étant « minoritaire », c'est-à-dire comme ayant un statut moindre.

Pour réaliser l'objectif stratégique consistant à assurer un statut égal au français et à l'anglais au Canada, il faut relever le défi posé par cinq facteurs fondamentaux :

1. *La distance.* Étant donné que les communautés sont disséminées dans tout le Canada, il faut créer des liens qui fonctionnent en dépit de la distance.

2. *Le nombre.* À cause de la répartition inégale des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise dans les provinces et les territoires, il faut déployer des efforts soutenus pour assurer le maintien de ces communautés dans le but de contrecarrer le fait que les plus gros groupes linguistiques ont tendance à ignorer les plus petits et à finir par les assimiler.

[21] Nous rappelons aux lecteurs que l'objet du présent document n'est pas d'exposer le cas particulier des peuples des Premières nations (voir l'annexe A).

3. *L'inégalité de longue date.* Pour assurer l'égalité des citoyens, il faut remédier aux nombreux déséquilibres économiques et sociaux qui ont donné à la langue française et à bon nombre de francophones un statut désavantageux au sein de la société canadienne.

4. *Le statut dominant de l'anglais à l'échelle mondiale.* Bien que le français soit une importante langue internationale et un grand atout pour le Canada sur les plans commercial et culturel, il faut prendre des mesures spéciales pour en renforcer la présence compte tenu des tendances internationales.

5. *La mémoire sociale.* Les inégalités sociales ne datent pas d'hier. Pour modifier le statut des groupes sociaux, on doit réorienter la structure des attitudes reçues et, particulièrement, mettre en vogue des symboles qui légitimisent et soutiennent les nouvelles relations fondées sur une plus grande égalité.

Ces cinq facteurs représentent des défis permanents qui découlent de la coexistence de deux communautés linguistiques partageant le même territoire. Il ne s'agit pas de problèmes simples que l'on peut éliminer au moyen de solutions ou de remèdes précis. Il faut les tenir présent à l'esprit au moment d'examiner les changements importants déjà apportés au paysage linguistique du Canada — les réussites en matière de langues officielles.

Réussite [cachée] n° 1 : l'appui du public

La plupart des Canadiens appuient les programmes et les politiques visant à promouvoir l'égalité de statut du français et de l'anglais et à assurer des services aux citoyens dans les deux langues officielles. La figure 2, ci-après, fournit un aperçu de l'appui accordé depuis longtemps aux politiques et aux programmes de langues officielles par le public. Aussi surprenant que cela puisse paraître, même après l'échec des accords du lac Meech et de Charlottetown, cet appui est demeuré pratiquement aussi fort à l'échelle du pays. Selon moi, il s'agit de « faits » reposant sur l'analyse de sondages répétés effectués par quantité d'organismes au cours des 25 dernières années. Cependant, si l'expérience que j'ai acquise au cours de centaines, voire de milliers, d'entrevues en tant que chercheur peut fournir une quelconque

153

Figure 2
Opinion des canadiens sur les langues officielles : grandes tendances à long terme

1. Les Canadiens appuient les politiques fédérales en matière de langues officielles depuis longtemps. Partout au pays, la majorité des gens appuie de façon constante le principe général des politiques fédérales sur les langues officielles. Environ 75 p. 100 des Canadiens se disent en faveur de la conservation des deux langues officielles, contrairement à 25 p. 100 qui préféreraient qu'il n'y en ait aucune.

2. Les deux groupes linguistiques officiels soutiennent les politiques fédérales en matière de langues officielles, quoique les francophones maintiennent une opinion plus positive que les anglophones.

3. En ce qui concerne les services offerts aux minorités de langue officielle, l'opinion de la majorité dans toutes les provinces et dans les territoires appuie les mesures suivantes :
   - offrir tous les services fédéraux dans les deux langues officielles aux minorités de langue officielle;
   - assurer aux minorités de langue officielle l'accès à l'éducation dans leur propre langue.

4. Défense des droits des minorités : la majorité des Canadiens croit qu'il est important de protéger les droits des deux minorités linguistiques. Chaque groupe estime que ses propres membres ne sont pas bien protégés dans les situations où ils sont en minorité (anglophones au Québec et francophones hors Québec), mais juge que les membres minoritaires de l'autre groupe linguistique sont bien protégés.

5. Promotion du français et de l'anglais : la majorité des membres des deux groupes linguistiques encouragent le gouvernement fédéral à maintenir ou à rehausser ses efforts de promotion du français et de l'anglais.

6. L'éducation dans les deux langues officielles est généralement accueillie favorablement partout au pays, surtout chez les Franco-Québécois. En plus de protéger les droits en matière d'éducation des groupes minoritaires de langue officielle, la majorité des gens de toutes les régions considère qu'il est important pour les jeunes d'apprendre les deux langues officielles et encourage l'étude obligatoire de « l'autre » langue officielle en tant que matière obligatoire dans les écoles.

7. Les sondages d'opinion qui utilisent des termes non définis tels que « bilinguisme » et « bilinguisme officiel », sous-estiment l'appui du public comparativement aux réponses à des questions précises sur les objectifs ou les programmes spécifiques de langues officielles.

Adapté de Churchill, 1993

indication, la plupart des Canadiens ont tendance à sous-estimer l'appui populaire des politiques de langues officielles et seraient surpris par cet aperçu.

Le pessimisme de la population à l'endroit des langues officielles est alimenté par le style des comptes rendus des sondages d'opinion publique, qui s'étendent rarement sur les conclusions positives. En outre, certains sondages renferment régulièrement des questions visant à mesurer quelque chose de très différent de ce qu'ils semblent mesurer. L'exemple classique est une question utilisée au fil des années par une grande maison de sondage nationale. On y mentionne d'abord que la Loi sur les langues officielles a rendu le Canada « officiellement bilingue » et on demande ensuite : « À votre avis, le bilinguisme au Canada est-il un succès ou un échec? » Les deux tiers ou plus des Canadiens répondent régulièrement que c'est un échec. Beaucoup d'observateurs seraient d'accord pour dire que la question ne porte pas réellement sur la Loi, étant donné que pour beaucoup de répondants, « officiellement bilingue » peut s'interpréter de l'une ou l'autre des façons suivantes : « Le bilinguisme officiel est-il parvenu à régler les questions d'unité à la satisfaction du Québec? » ou, peut-être : « Le bilinguisme officiel a-t-il mis un frein au séparatisme au Québec? », ou même : « Le bilinguisme officiel a-t-il rendu la majorité des Canadiens bilingues? »[22]

Il faut se demander pourquoi le public n'est pas au courant de la quantité d'appuis qu'obtiennent les politiques sur les langues officielles. Ce manque d'information semble provenir de la formulation des questions de sondage et de la façon d'en rendre compte. En règle générale, on ne considère pas digne de mention le fait que les politiques sur les langues officielles reçoivent l'appui de la majorité de répondants. Si elle ne suppose pas une « course » ou un « concours » faisant un gagnant et un perdant, une nouvelle ne reçoit que peu d'attention et est publiée dans les pages intérieures des journaux ou diffusée en deux ou trois phrases sommaires à la radio et à la télévision. En voici deux exemples : l'adoption des lois visant à

[22] Peut-être devrions-nous insister sur le fait que l'expression « bilinguisme officiel » n'est en elle-même pas « officielle » puisqu'elle n'est pas utilisée dans les lois ou les règlements du gouvernement du Canada. Il s'agit toutefois d'une expression abrégée fort pratique pour décrire les institutions (et non les gens) qui utilisent les deux langues officielles.

160

bannir l'anglais de l'affichage au Québec a fait la une des journaux anglophones à travers le Canada; l'abrogation de la disposition et l'autorisation de l'affichage en anglais a été beaucoup moins remarquée à l'extérieur du Québec et a souvent été rapportée (de façon négative) en termes de restrictions toujours en vigueur (en soulignant le fait que l'on donne encore davantage de visibilité au français). Lorsqu'un groupe de municipalités représentant au plus 1 p. 100 de la population ontarienne a voté à l'encontre du bilinguisme français, la question a fait l'objet d'une très grande couverture dans les médias du Québec pendant plusieurs semaines; lorsque le gouvernement de l'Ontario a adopté la *Loi sur les services en français*, qui donnait au français un statut officiel au sein de tous les ministères provinciaux et qui assurait des services en français à 500 000 francophones de 22 régions désignées de la province, les médias québécois n'y ont accordé qu'une couverture minimale et ont insisté sur les difficultés qu'éprouvent les francophones.

À mon avis, les impressions négatives au sujet de l'opinion publique canadienne en matière de langues officielles tiennent à trois causes qui en disent moins sur l'opinion du public que sur la conception des sondages et les méthodes utilisées pour en rendre compte.

1. Les questions renferment parfois des termes non définis. On parle par exemple de « bilinguisme » plutôt que de faire référence à des activités ou à des services précis (par exemple, l'«accès aux services postaux du gouvernement fédéral en anglais et en français »), procédé qui maximise le nombre de réponses négatives du public.

2. Il arrive que les questions soient formulées de telle façon que les répondants doivent appuyer ou bien les mesures prises par leurs autorités provinciales ou bien les programmes de langues officielles du gouvernement fédéral, c'est-à-dire choisir entre le pouvoir politique le plus « rapproché » et le plus « lointain ».

3. Pour la plupart, les rapports publiés des sondages attirent l'attention sur les points de vue d'une minorité de répondants et minimisent ceux de la majorité. (« Laissons tomber les langues officielles! », déclare un Canadien sur quatre, plutôt que « Préservons les langues officielles! », déclarent trois Canadiens sur quatre.)

Chaque fois qu'un sondage s'enquiert des opinions sur une activité ou un service précis mis sur pied en raison des politiques sur les langues officielles, la majorité des Canadiens de toutes les provinces et des territoires avouent leur appui. Les Canadiens anglophones de 55 ans et plus, qui ont vécu leur vie adulte dans un milieu linguistique extrêmement différent, ont tendance à être moins disposés à appuyer les politiques sur les langues officielles, mais la majorité de ce groupe déclare les appuyer et un nombre écrasant croit que les jeunes Canadiens devraient apprendre les deux langues. Indépendamment de leur âge, les Québécois francophones sont en général enthousiastes (taux d'approbation de 80 p. 100 ou plus), à moins qu'on leur pose une question qui les force à choisir entre les politiques fédérales et provinciales, c'est-à-dire une question qui présente les politiques fédérales comme étant opposées à la défense du français par le gouvernement du Québec. Quant aux Canadiens d'expression anglaise des provinces de l'Ouest, leur appui est moins grand que celui des Canadiens vivant plus à l'Est mais la majorité appuie néanmoins les politiques, à condition qu'on les interroge au sujet d'activités ou de services précis et non du concept mal défini du « bilinguisme ».[25]

Compte tenu de la pratique répandue qui consiste à rendre compte des résultats des sondages en termes de situation conflictuelle gagnant-perdant, il est stupéfiant de constater que l'opinion publique canadienne est demeurée fortement en faveur des politiques sur les langues officielles au cours des 25 à 30 dernières années. D'autre part, les administrations gouvernementales ont lamentablement échoué dans leurs tentatives en vue d'informer les Canadiens de cet appui. Cette « réussite cachée » est en fait un échec gouvernemental sur le plan des communications. Les médias, la presse et les élites politiques du Canada sont également à blâmer, puisqu'elles ont constamment

[25] Cette discussion doit beaucoup aux résultats d'une étude que j'ai eu le privilège d'analyser avec M. Anthony Smith. Dans le cadre d'un contrat avec le Commissariat aux langues officielles, une grande maison de sondage a interviewé un échantillon de 4 000 personnes à la grandeur du Canada à l'aide d'une longue série de questions détaillées. Il s'agit de l'étude la plus poussée jamais entreprise sur les attitudes à l'endroit de services et de programmes précis offerts dans le cadre des programmes de langues officielles du gouvernement fédéral (Churchill et Smith, 1986, 1987). La taille des échantillons utilisés dans le cadre de la plupart des autres études ne permet pas d'analyser les variables clés par région ou par province, étant donné que les marges d'erreur se situent en général entre 16 et 20 p. 100 (±8 à ±10 p. 100) (Smith, 1992, p. 3).

102

négligé de livrer au public un compte rendu juste ou précis des opinions véritables de la majorité des Canadiens.

Réussite [publique] nº 2 : l'option-jeunesse

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, de plus en plus de Canadiens ont entendu parler du succès d'un programme innovateur d'enseignement appelé « l'immersion française ». Dans les provinces qui étaient reconnues de façon légendaire pour l'opposition de leurs politiciens à tout ce qui portait l'étiquette « français », des parents anglophones passaient la nuit dans les rues, à proximité des écoles, afin d'être les premiers à pouvoir inscrire leurs enfants aux programmes d'immersion française, programmes dans le cadre desquels l'enseignement de la plupart des matières aux étudiants anglophones se fait en français. L'évaluation de leurs résultats montre ce qui suit : a) l'immersion des « étudiants du groupe majoritaire » contribue à la promotion du bilinguisme fonctionnel mieux que toute autre méthode utilisée dans les écoles publiques, et b) les étudiants du groupe majoritaire inscrits aux programmes d'immersion deviennent bilingues du point de vue fonctionnel sans que cela diminue leur connaissance de leur langue maternelle (Lapkin et Swain, 1990; Genesee, 1987).[24]

Le succès étonnant de l'immersion française s'est inscrit à l'intérieur d'un phénomène beaucoup plus vaste, celui du courant d'opinion répandu d'un océan à l'autre chez les Canadiens anglais qui estiment important que leurs enfants apprennent le français. C'est d'ailleurs en partie devant cette réaction populaire que le gouvernement fédéral a décidé en 1976 d'orienter davantage les politiques en matière de langues officielles « vers le public canadien et les jeunes Canadiens en particulier » (voir le chapitre 2).

[24] L'immersion n'a de valeur que lorsque la langue maternelle des élèves est renforcée par la société et à la maison, ce qui se produit habituellement lorsqu'ils font partie d'une majorité linguistique, comme les enfants anglophones étudiant en français n'importe où au Canada ou les francophones étudiant en anglais au Québec. L'immersion est singulièrement inefficace lorsque les étudiants proviennent de groupes minoritaires défavorisés et lorsque l'on s'attend à ce qu'ils apprennent une autre langue et délaissent leur langue maternelle (comme c'est le cas des hispanophones aux États-Unis) (Lapkin et Swain, 1990; Genesee, 1987).

En termes simples, l'« option-jeunesse » des politiques sur les langues officielles était un pari : l'instruction, les échanges et les contacts entre les jeunes Canadiens des deux groupes linguistiques pourraient rompre la « solitude » qui avait souvent caractérisé les relations entre leurs parents. Cela supposait l'investissement de grands efforts par une génération ou deux de jeunes mais avec l'espoir que cela produise d'énormes avantages à long terme sur le plan de la compréhension. À tous les égards, l'option s'est avérée un succès, peut-être plus grand même que celui dont ses architectes initiaux avaient pu rêver à l'intérieur d'une période aussi brève. Ce succès repose sur plusieurs éléments.

Le soutien de l'apprentissage de la seconde langue officielle par les parents

Le point de départ du changement dans les attitudes vis-à-vis de l'apprentissage du français a été la situation qui régnait avant 1969 au Québec, où les francophones considéraient comme normal et important que l'anglais fasse partie des matières scolaires au programme à partir des dernières années du cours primaire. Dans les provinces majoritairement anglophones, on avait jusque-là enseigné le français principalement à l'aide de méthodes traditionnelles de grammaire et de lecture aux étudiants anglophones de niveau secondaire se préparant à entrer à l'université; mais la motivation à le faire est soudainement disparue lorsque pratiquement toutes les universités, dans les années 1960, ont éliminé de leurs critères d'admission la nécessité de suivre un cours de langue seconde.

L'adoption des politiques en matière de langues officielles par le gouvernement fédéral a donné aux Canadiens d'expression anglaise l'impulsion d'exprimer leur enthousiasme latent[25] à apprendre le français. Un nombre record de parents anglophones souhaitaient que leurs enfants deviennent bilingues. Dans le cadre d'un sondage d'opinions réalisé en 1985, 80 p. 100 des anglophones (et 99 p. 100 des francophones) étaient d'avis que le bilinguisme était « très » ou « modérément » important pour aider un jeune à faire son chemin dans la vie; 66 p. 100 des anglophones (et 94 p. 100 des francophones) étaient par ailleurs d'avis que l'anglais et le français devraient être des

[25] Les sondages réalisés dans les années 1960 montraient déjà un fort appui à l'endroit de l'enseignement du français.

matières obligatoires dans toutes les écoles canadiennes (Churchill et Smith, 1986). Les difficultés à convaincre les administrations locales et provinciales d'adapter les programmes scolaires afin de dispenser un meilleur enseignement en français ont amené la création de *Canadian Parents for French,* un organisme qui, avec ses milliers de membres à travers le Canada, a exercé de grandes pressions en faveur d'une amélioration.

L'augmentation du pourcentage d'enfants et de jeunes apprenant la seconde langue officielle et l'amélioration considérable de l'enseignement

Les changements les plus évidents ont touché les enfants anglophones, étant donné que l'anglais fait depuis longtemps partie des matières obligatoires enseignées à tous les francophones du Québec à partir des dernières années de l'école élémentaire et durant tout le secondaire. En 1970-1971, la participation aux programmes de français langue seconde (FLS) au niveau élémentaire dépassait les 30 p. 100 au Nouveau-Brunswick et en Ontario seulement. À l'heure actuelle, plus de la moitié des élèves anglophones de niveau élémentaire participent aux programmes de FLS dans les sept provinces à majorité anglophone de la Saskatchewan en allant vers l'Est; en Alberta et en Colombie-Britannique, les taux de participation sont respectivement de 33 p. 100 et de 42 p. 100. Au niveau secondaire, 40 p. 100 des étudiants anglophones suivent des cours de FLS alors que près de 100 p. 100 des étudiants québécois francophones participent à des cours d'anglais, langue seconde.

Les résultats en termes de pourcentages totaux d'étudiants exposés à l'enseignement de la langue seconde sont beaucoup plus positifs que ne le laisse entrevoir l'amélioration marquée des taux d'inscription. C'est particulièrement le cas dans les provinces comme le Québec, où l'enseignement de la langue seconde est dispensé à tous les étudiants mais est concentré sur les dernières années du cours élémentaire et sur celles du niveau secondaire; par conséquent, la moyenne pour le niveau élémentaire est diminuée par les inscriptions aux niveaux inférieurs, où la langue seconde n'est pas enseignée. Au niveau élémentaire dans une bonne partie des écoles anglaises, l'enseignement du français, langue seconde, dans les années 1970 n'occupait qu'une très petite partie du temps d'enseignement, en général entre 4 et 7 p. 100, ce qui est

considéré insuffisant pour avoir un effet cumulatif sur les apprenants. À la fin des années 1980, la plupart des provinces avaient au moins doublé le nombre moyen d'heures d'enseignement et s'efforçaient d'assurer des niveaux soutenus d'« exposition » au français pendant plusieurs années, de manière à obtenir un effet cumulatif. En outre, elles ont restructuré leurs programmes d'enseignement afin de mettre l'accent sur des approches communicatives et expérientielles, jugées plus susceptibles de produire des résultats en favorisant l'acquisition de compétences linguistiques pratiques. Le niveau général de formation dispensée aux enseignants s'est en outre grandement amélioré au cours des trois dernières décennies.

L'élément final est, bien sûr, le succès des écoles d'immersion française. Au cours d'une année donnée, plus de 300 000 jeunes anglophones passent la majeure partie de leurs journées scolaires dans des milieux d'enseignement en français. L'immersion chevauche parfois l'école secondaire, mais on peut obtenir un aperçu général des effectifs en comparant avec le nombre total d'inscriptions à l'école élémentaire. Dans les neuf provinces à majorité anglophone, le nombre d'inscriptions à l'immersion française, de 276 000 en 1996-1997, se compare à un total d'inscriptions au niveau élémentaire anglais de 2 144 000 et représente donc environ 13 p. 100 des inscriptions au cours d'une année donnée. Cependant, étant donné que la plupart des étudiants s'inscrivent à des programmes d'immersion de plus courte durée (de quatre à six ans), que le cursus du primaire, le pourcentage total d'étudiants anglophones qui passent par ces programmes représente une proportion beaucoup plus grande de l'ensemble de la population scolaire. Le pourcentage total d'anglophones qui acquièrent des compétences fonctionnelles en français grâce à l'immersion est extrêmement élevé au Nouveau-Brunswick, où il atteint 15 p. 100 de tous les enfants anglophones d'âge scolaire (de la maternelle à la douzième année), soit environ 40 p. 100 du nombre d'élèves inscrits à l'élémentaire.

Dans les neuf provinces majoritairement anglophones, on compte 65 p. 100 plus d'anglophones qui étudient le français dans des écoles d'immersion que d'enfants de la minorité francophone qui fréquentent des écoles élémentaires et secondaires où l'enseignement se fait en français. À l'extérieur du Québec, on dénombre 169 809 élèves en français langue de la minorité mais 276 277 en français langue

seconde (soit 172 p. 100). Dans les provinces où l'on ne compte que de petits nombres de francophones minoritaires, les comparaisons sont renversantes : l'Alberta compte 27 000 élèves en classes d'immersion mais 3 125 élèves de la minorité francophone inscrits à l'école française; la Colombie-Britannique en compte 30 000 et 2 800 respectivement; la Saskatchewan, 10 500 et 1 200; le Manitoba, 19 200 et 5 400; Terre-Neuve, 5 000 et 290; l'Île-du-Prince-Édouard, 3 400 et 700 et la Nouvelle-Écosse, 11 000 et 3 900.

Tableau 4 Pourcentage des adolescents bilingues (15–19 ans) 1981 et 1996 (bilinguisme français-anglais)

Région	1981	1996
Canada	17,7	24,4
Terre-Neuve	4,2	11,2
Île-du-Prince-Édouard	8,7	23,5
Nouvelle-Écosse	9,4	18,8
Nouveau-Brunswick	29,2	49,3
Québec	32,4	41,9
Ontario	15,2	20,2
Manitoba	9,9	18,0
Saskatchewan	5,7	10,7
Alberta	8,0	13,6
Colombie-Britannique	8,3	14,3
Yukon	10,3	18,2
Territoires du Nord-Ouest	3,8	7,8

Source : Statistique Canada, Recensement du Canada de 1981 et 1996.

L'augmentation marquée du nombre de jeunes anglophones qui peuvent parler le français

Il est bien connu que les changements sur le plan du comportement linguistique se font lentement. Mais les données actuelles sont concluantes. Dans toutes les provinces, le nombre d'adolescents bilingues ne cesse de s'accroître (tableau 4). Les résultats du

Tableau 5 Connaissance du français chez la population de langue maternelle anglaise, en pourcentage par groupe d'âge, 1996.

Groupe d'âge	Canada		Québec	
	Parle français	anglais seulement	Parle français	anglais seulement
Tous les groupes	9,1	90,9	64,1	35,9
0-4	2,1	97,7	26,1	73,4
5-9	7,5	92,5	53,6	46,3
10-14	15,0	85,0	76,1	23,9
15-19	18,6	81,4	82,4	17,7
20-24	14,9	85,1	81,7	18,2
25-29	10,9	89,0	77,8	22,2
30-34	8,5	91,5	74,3	25,7
35-39	7,8	92,2	71,8	28,2
40-44	8,2	91,8	71,2	28,8
45-49	8,5	91,5	69,7	30,3
50-54	7,8	92,2	65,7	34,2
55-59	6,4	93,6	58,8	41,1
60-64	5,7	94,2	55,5	44,4
65+	4,6	95,4	44,4	55,5

Source: Statistics Canada, Recensement du Canada, 1996.

recensement de 1996 montrent une croissance absolument sans précédent du nombre de Canadiens de langue maternelle anglaise qui déclarent être capables de parler le français (tableau 5). Chez les 30 à 49 ans, qui ont commencé à l'école élémentaire à l'âge de six ans entre 1953 et 1972, un peu moins de 9 p. 100 se disent aptes à parler les deux langues. Cette proportion double, pour passer à 18,6 p. 100 dans le cas des 15 à 19 ans, lesquels sont entrés à l'école élémentaire entre 1983 et 1987 au moment où l'élargissement et l'intensification de

l'enseignement du français avaient commencé à accroître les possibilités d'acquérir un bilinguisme fonctionnel. Il importe de souligner que ces pourcentages s'appliquant aux personnes de langue maternelle anglaise sont moins élevés que dans le cas des personnes dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français mais qui parlent les deux langues : près de 21 p. 100 des 15 à 19 ans déclarent parler l'anglais et le français en plus de leur langue maternelle.

Les changements sont particulièrement marqués chez les anglophones du Québec (voir le tableau 5). Chez les jeunes de 15 à 19 ans dont l'anglais est la langue maternelle, le pourcentage de personnes en mesure de parler les deux langues officielles est passé de 47 p. 100 en 1971 à 82 p. 100 en 1996. Compte tenu des fortes tendances linguistiques qui prévalent au sein de la société québécoise, de la tendance des anglophones unilingues à migrer vers les autres provinces et de la présence de plus en plus importante du français en milieu de travail, il apparaît des plus probables qu'à mesure que les personnes de ce groupe d'âge vieilliront, les pourcentages de bilinguisme déclaré continueront d'augmenter (Harrison, 1996).

Les niveaux élevés d'appui aux langues officielles chez les jeunes Canadiens

Toutes les données disponibles indiquent que les jeunes Canadiens, comparativement aux générations plus âgées, entretiennent des attitudes très positives à l'endroit des langues officielles. Les différences sont particulièrement marquées chez les anglophones, tandis que tous les groupes d'âge chez les francophones du Québec ont tendance à avoir des attitudes généralement positives. Avec la collaboration d'un collègue, Anthony Smith, j'ai qualifié cette situation il y a quelques années de « nouveau consensus ». La disposition favorable des jeunes ressort de façon particulièrement importante lorsqu'il est question du traitement des minorités : les anglophones de 15 à 24 ans étaient pratiquement aussi en faveur que les jeunes Québécois francophones de la prestation de niveaux élevés de services aux minorités francophones des provinces autres que le Québec. Par exemple, en ce qui a trait à la prestation des services du gouvernement fédéral dans les deux langues officielles, 84 p. 100 des anglophones étaient en faveur par rapport à 88 p. 100 des Québécois francophones; quant à la prestation des services bilingues par les

gouvernements provinciaux, 68 p. 100 des jeunes anglophones étaient pour, par rapport à 71 p. 100 des jeunes francophones (Churchill et Smith, 1986, p. 10-11).

Pourrait-on demander de meilleurs résultats à une « option-jeunesse » pour ce qui est de miser sur l'entente à venir entre des communautés de langue officielle égales?

Réussite [spectaculaire] n° 3 : la création de la dynamique nécessaire aux changements linguistiques

Le succès de l'option-jeunesse confirme l'affermissement du soutien de l'opinion publique à l'endroit des deux langues officielles du Canada et constitue une preuve que l'équilibre linguistique du pays change. Une nouvelle dynamique est en train de modifier totalement les perspectives du français au sein de la société canadienne. Pour la première fois, il est possible d'envisager un partenariat entre les communautés francophones et anglophones du Canada qui soit fondé sur l'égalité de statut plutôt que sur un rôle subalterne pour le français. La tâche n'est pas terminée et, en un sens, elle ne le sera jamais : maintenir un juste équilibre entre le français et l'anglais au Canada, compte tenu des forces internationales en faveur de l'anglais, nécessite l'adoption délibérée de politiques gouvernementales et suppose des coûts, tout comme le maintien des routes en bon état exige l'adoption d'une politique et coûte quelque chose.

Le changement cumulatif crée l'impulsion nécessaire à la modification définitive de l'équilibre linguistique du Canada. Les principaux éléments de preuve sont les suivants :

Les coûts financiers des politiques sur les langues officielles sont demeurés bas. Les politiques gouvernementales se doivent de demeurer raisonnables en termes des bénéfices qui en découlent. Les coûts des programmes de langues officielles du gouvernement fédéral sont soigneusement consignés par le Conseil du Trésor et publiés annuellement (ils sont résumés de façon fort pratique dans le *Rapport annuel* du Commissaire aux langues officielles, et dans le *Rapport annuel, Langues officielles* publié par le ministère du Patrimoine canadien). En 1996-1997, le coût estimatif des programmes de langues officielles était de 524,8 millions de dollars, ce qui représente environ

quatre dixièmes de 1 p. 100 des dépenses totales estimatives du gouvernement fédéral, de l'ordre de 154,5 milliards de dollars. Cela représente un pourcentage à la baisse du budget fédéral; en dollars constants, les dépenses à ce chapitre ont chuté de 26 p. 100 par rapport à la décennie précédente. En 1996-1997, 199,9 millions de dollars — soit 38 p. 100 du total des dépenses du gouvernement fédéral au chapitre des langues officielles — ont été transférés aux provinces et aux territoires sous forme de subventions de programmes relevant du contrôle des provinces, principalement dans le secteur de l'éducation. Les dépenses totales du gouvernement fédéral, incluant les transferts aux provinces, se chiffrent à quelque 18 $ par année par Canadien, soit environ 5 cents par jour.

Le gouvernement fédéral a grandement progressé vers la réalisation des principaux objectifs de la Loi sur les langues officielles de 1969. Au départ, les services du gouvernement fédéral au public n'étaient disponibles en français (souvent difficilement) qu'au Québec et dans certaines régions du Nouveau-Brunswick. L'anglais était la principale langue de l'administration, même au Québec, et les francophones occupaient un nombre proportionnellement moins élevé de l'ensemble des emplois disponibles au sein de la fonction publique fédérale (et très peu seulement aux échelons supérieurs) que les anglophones.

Voici où en est la situation de nos jours.

Langue de service au public. Le gouvernement fédéral et ses organismes traitent avec les citoyens de toutes les régions du Canada dans la langue officielle de leur choix. Au sein d'un réseau qui compte plus de 13 500 bureaux et points de service (y compris plus de 7 000 comptoires postaux), 4 300 (incluant 860 comptoires postaux) sont désignés comme points de service bilingues. Le service dans les deux langues est très fiable dans les régions à fortes concentrations des deux groupes linguistiques au Québec et au Nouveau-Brunswick mais il l'est moins aux endroits où le groupe minoritaire francophone est moins important. Chaque année, les dizaines de millions de contacts établis entre les citoyens et le gouvernement fédéral et les organismes d'État donnent lieu à la présentation au Commissaire aux langues officielles d'une poignée seulement de plaintes officielles concernant la langue de service; 1 300 ont par exemple été déposées en 1996

(Commissaire aux langues officielles, 1996).Tout ne va cependant pas pour le mieux. Ainsi, une étude réalisée récemment par le Commissariat a montré que le service en français n'était assuré dans les bureaux du gouvernement fédéral que 72 p. 100 du temps et, même en ce cas, parfois au prix d'une extraordinaire persistance. Le pourcentage est passé à 62 p. 100 dans le cas des services en français assurés au public voyageur à l'extérieur du Québec (Commissaire aux langues officielles, 1995, p. ii-iii).

Participation équitable. Le gouvernement fédéral et ses organismes emploient des citoyens francophones et anglophones en nombres assez proportionnels à leur représentation au sein de la population. À peu près 27 p. 100 de tous les emplois au sein de la fonction publique fédérale (y compris les Forces canadiennes, la GRC, les organismes et sociétés d'État) sont occupés par des francophones, alors qu'environ 25 p. 100 des Canadiens ont le français comme langue première. Les francophones sont légèrement surreprésentés dans les postes de soutien administratif de niveau inférieur de la fonction publique (34 p. 100). Les lacunes au niveau de la sous-représentation des francophones dans d'autres catégories professionnelles ont été pour la plupart comblées. Par exemple, les francophones occupent maintenant 25 p. 100 des postes de gestion, un progrès par rapport à 18 p. 100 en 1978. À l'échelle régionale, l'emploi est également assez proportionnel, sauf que les anglophones sont nettement sousreprésentés au sein des ministères fédéraux en comparaison du pourcentage qu'ils représentent de la population du Québec (environ 5 p. 100 d'employés par rapport à 13,2 p. 100 de la population); cela est cependant partiellement compensé par leur surreprésentation au sein de certaines sociétés d'État.

Langue de travail. La plupart des communications officielles au sein du gouvernement fédéral, dont une multitude d'avis internes jamais diffusés au public, se font dans les deux langues officielles. Sur papier, le gouvernement fédéral est étonnamment bilingue, un revirement presque total par rapport à autrefois.

La situation en ce qui touche la langue individuelle de travail est plutôt complexe. À l'extérieur de la Région de la Capitale Nationale, la plupart des employés anglophones et francophones des ministères fédéraux travaillent dans leur propre langue, dans un milieu

pratiquement unilingue anglophone ou unilingue francophone (ce qui correspond aux besoins de services essentiellement unilingues de certaines régions du pays). Quant aux unilingues, ils ont accès à pratiquement tous les emplois au sein de la fonction publique. En 1996-1997, les unilingues anglophones ont accès à 67 p. 100 des emplois, contre 23 p. 100 pour les unilingues francophones. Le français et l'anglais sont les langues de travail utilisées dans la Région de la Capitale Nationale, au Nouveau-Brunswick, dans certaines parties de l'Ontario et au Québec.

Les employés (presque tous bilingues) qui constituent une petite minorité linguistique dans les régions unilingues se trouvent aux prises avec un certain fardeau. Dans les provinces de l'Ouest, par exemple, seulement 2 p. 100 des emplois sont désignés bilingues, c'est-à-dire qu'ils nécessitent des compétences en français (ce pourcentage se compare à celui des francophones au sein de la population, soit 2,2 p. 100).Au Québec, où près de 95 p. 100 des emplois dans les ministères fédéraux sont occupés par des francophones (dont beaucoup sont parfaitement bilingues), la langue de fait de l'administration est le français, ce qui impose un fardeau correspondant aux fonctionnaires anglophones. Dans la Région de la Capitale Nationale, les résultats sont mitigés : il s'est avéré très difficile de fournir des milieux de travail unilingues aux francophones unilingues; en fait, lorsque l'on a tenté de le faire dans les années 1970, on s'est heurté à la résistance des francophones eux-mêmes, qui ne souhaitaient pas être confinés dans des « ghettos » linguistiques (Sloan, 1979).

L'utilisation quotidienne du français en plus de l'anglais est répandue mais elle dépend de la « culture » interne des ministères fédéraux. C'est dans certaines sociétés d'État que l'on a obtenu les résultats les moins satisfaisants. En raison des niveaux élevés de bilinguisme fonctionnel des employés fédéraux dans les principales zones de contact (la Région de la Capitale Nationale, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario), le nombre de plaintes y est moins élevé et elles sont pour la plupart liées à des communications et à des documents unilingues.

Sauvegarder la culture d'expression française au Québec grâce à l'appui des institutions culturelles provinciales et fédérales

Il est nécessaire d'exprimer ce qui est évident : la culture d'expression française du Québec est solide et, d'après les résultats d'un sondage d'opinion publique réalisé récemment, elle est de plus en plus perçue comme telle par la plupart des Québécois (*Globe and Mail*, 21 avril 1996).

Au cours des trente dernières années, la culture d'expression française du Québec est passée à l'ère de la consommation de masse avec seulement un décalage assez court par rapport à celle de la communauté anglophone du Canada. Une partie de cette évolution a été le fruit de la création et de l'expansion d'établissements d'enseignement subventionnés par la province du Québec, dont on a dit qu'elles étaient liées à la Révolution tranquille. D'autres aspects — particulièrement la radio et la télédiffusion — se sont développés grâce à des capitaux privés. Mais comme ce fut le cas des activités culturelles de langue anglaise à la grandeur du Canada, les industries culturelles d'expression française du Québec ont survécu grâce à un réseau de mesures de protection (comme le fait d'orienter les achats de livres effectués par les établissements d'enseignement provinciaux vers des fournisseurs québécois) et à un vaste éventail de subventions indirectes (subventions de Postes Canada pour la distribution des périodiques, incitatifs fiscaux pour la production de films) et de subventions directes (subventions du Conseil des arts du Canada destinées aux arts et aux artistes, financement de films québécois par Téléfilm Canada, financement d'activités universitaires, dont des projets dans le domaine de l'édition et des sciences humaines, par le Conseil de recherche en sciences humaines).

Depuis la fin des années 1960, le gouvernement fédéral et ses institutions culturelles jouent, en fait, un rôle important sur le plan du financement et du soutien des « industries » culturelles de langue française du Québec. De même, l'utilisation des deux langues officielles au sein des institutions culturelles fédérales a favorisé la création d'un nombre incalculable d'emplois mettant à profit les talents créateurs des Canadiens, aussi bien anglophones que francophones. Il suffit de songer aux répercussions qu'a eu le fait de centraliser à Montréal la majeure partie de la production en langue

française de la SRC/CBC ou aux avantages qu'ont eues sur le développement culturel francophone les activités combinées de l'Office national du film, du Conseil des arts du Canada, des Archives nationales et de la Bibliothèque nationale, du Centre national des arts et de divers musées et autres établissements fédéraux des secteurs de la culture, de la science et de la technologie.

Les communautés francophones hors Québec ont traversé leur propre « révolution tranquille »

Dans les années 1960, les communautés francophones de l'extérieur du Québec ont vécu une difficile transition vers la modernité. Elles étaient pour la plupart rurales et leurs activités dominantes étaient l'exploitation agricole, la foresterie, l'exploitation minière et la pêche. De plus, elles étaient confrontées à des niveaux élevés d'assimilation aux sociétés anglophones avoisinantes (sauf au Nouveau-Brunswick) et leurs taux de natalité fortement à la baisse les empêchaient de se renouveler de façon naturelle, tandis que leur niveau de scolarité au-dessous de la moyenne et l'absence de possibilités d'éducation leur bloquaient la voie du progrès au plan économique.

Mais plutôt que de s'éteindre à court terme, comme on l'avait souvent prédit, les communautés minoritaires francophones ont non seulement effectué la transition mais atteint, dans la plupart des cas, un niveau de dynamisme interne et d'organisation que l'on n'aurait jamais pu prévoir. Nous avons déjà traité précédemment de deux aspects de cette situation : premièrement, l'un des facteurs clés du renouvellement a été l'instauration et l'élargissement de l'instruction de niveaux primaire et secondaire en français, qui se sont accompagnés d'un accroissement des possibilités d'éducation de niveau post-secondaire; deuxièmement, les populations se sont accrues en nombres absolus[26] et l'on enseigne de plus en plus le français aux jeunes enfants issus d'unions mixtes, ce qui a pour effet de ralentir un élément majeur de l'assimilation linguistique des minorités. Les communautés plus petites et plus isolées ont développé (avec l'aide du

[26] Les minorités francophones ressemblent à la majorité canadienne en ce sens que leur taux de natalité est bien en deçà du seuil de renouvellement des générations et qu'il en est ainsi depuis au moins 20 ans. Mais les effets combinés des taux de natalité et des taux de mortalité à la baisse donnent lieu à une hausse absolue du nombre de francophones minoritaires, même face à l'assimilation.

gouvernement fédéral et parfois celle des provinces) leurs liens avec d'autres francophones et leur accès à des sources de produits culturels francophones (livres, magazines, bandes vidéo, etc.). En outre, tous les groupes possèdent des organismes bénévoles communautaires et d'importants organismes cadres provinciaux ou territoriaux qui orientent leur développement culturel et économique.

Un certain nombre d'organismes pancanadiens représentatifs relient les communautés provinciales et territoriales. Le plus important de ces organismes, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) est issu de l'antérieure Fédération des francophones hors Québec (FFHQ). La Commission nationale des parents francophones unit, quant à elle, les parents francophones s'intéressant à certaines questions d'instruction, comme l'obtention de la gestion des écoles par les communautés minoritaires et l'amélioration de la qualité de l'enseignement, particulièrement en ce qui touche aux aspects culturels de l'éducation. Compte tenu de la force croissante des écoles minoritaires, les activités communautaires n'ont plus tant pour objectif de prôner l'obtention d'un minimum de services éducatifs et culturels que de renforcer une base économique permettant aux communautés de participer équitablement au développement industriel et commercial moderne (Guindon et Poulin, 1996). Les deux principales communautés francophones — celles de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick — ont troqué leur statut marginal pour se tailler une place reconnue dans la vie publique, grâce aux importants changements apportés aux politiques et aux lois provinciales.

Le processus de transition n'est pas terminé. Les minorités francophones doivent relever de constants défis; certaines des plus petites sont toujours menacées d'assimilation (particulièrement si les niveaux actuels de soutien des organismes communautaires par les gouvernements fédéral et/ou provinciaux sont réduits) et les gouvernements provinciaux ont jusqu'ici été réticents à adopter des mesures pour les aider dans leur développement. Mais l'action concertée des communautés elles-mêmes a servi de point de départ à un développement qui va bien au-delà de la survie.

Les améliorations considérables du soutien des provinces aux communautés minoritaires assurent un fondement plus solide à la stabilité à long terme

Les provinces et les territoires sont tenus, selon les modifications apportées à la Constitution en 1982, d'assurer l'instruction primaire et secondaire dans la langue de la minorité de langue officielle et d'en confier la gestion et le contrôle à la minorité.

Le Nouveau-Brunswick a enchâssé dans la Constitution le statut de langues officielles de l'anglais et du français et, depuis 1988, a pris des mesures visant à assurer en permanence un statut égal aux deux communautés de langue officielle, particulièrement en ce qui a trait à leurs rôles au sein d'une administration provinciale et municipales officiellement bilingues. Des critiques récentes entourant la mise en oeuvre de ces dispositions ont amené la province à renouveler son engagement à favoriser l'égalité de statut des communautés francophones et anglophones et à remédier aux lacunes sur le plan des niveaux de service en français.

Sans l'enchâsser dans sa loi constitutionnelle, l'Ontario a adopté des mesures qui instaurent un bilinguisme officiel presque intégral au sein de son assemblée législative et de ses tribunaux ainsi que dans ses lois, de même que la prestation de services provinciaux en français, en plus de ceux en anglais, dans certains secteurs désignés où se trouvent la plupart des francophones de la province. Au Québec, la confusion qui a suivi l'adoption du français comme seule langue officielle de la province dans les années 1970 a cédé la place à une situation dans laquelle a) les dispositions de la Constitution qui protègent l'anglais comme langue officielle au sein des institutions provinciales sont essentiellement respectées, b) l'infrastructure minoritaire des institutions sociales est encore assez solide en dépit d'un déclin se traduisant essentiellement par la baisse du nombre d'enfants et de jeunes, et c) le gouvernement provincial s'est engagé devant la loi à assurer le maintien de services sociaux et de santé en anglais.

Dans les autres provinces, le mouvement a été plus lent, mais la plupart ont signé et renouvelé avec le gouvernement fédéral diverses ententes prévoyant que ce dernier les aide financièrement dans leurs efforts en vue d'améliorer leurs services et leurs installations à l'intention des communautés minoritaires de langue officielle. D'autre

part, les services en français dans toutes les autres provinces sont touchés par certains problèmes similaires à ceux que l'on rencontrait couramment dans les institutions fédérales dans les années qui ont suivi l'adoption de la *Loi sur les langues officielles de 1969*, comme des lacunes sur le plan de l'offre active des services disponibles, une formation insuffisante du personnel et le fait que la direction néglige de donner effet aux règles et aux engagements en vigueur.

Les communautés de langue officielle sont maintenant dotées de voies de communication efficaces

La population anglophone de Montréal a depuis longtemps accès à un dense réseau de médias électroniques et écrits similaire à ceux de plus petites villes anglophones de l'Amérique du Nord. Les communautés minoritaires francophones font elles aussi des progrès rapides dans ce domaine. La SRC/CBC a élargi son réseau principal de diffusion au cours des années 1970 et 1980 afin d'assurer l'accès à la télévision et à la radio en français d'un océan à l'autre, dans toutes les communautés francophones à l'exception des plus isolées. TFO, le réseau de télévision éducative de langue française basé en Ontario, maintenant accessible au Nouveau-Brunswick, reçoit à la fois du financement des gouvernements fédéral et ontarien. Le réseau francophone de l'information (RDI) créé récemment par la SRC/CBC, le canal international francophone TV5 (subventionné par le gouvernement fédéral) et le canal québécois Quatre-Saisons sont disponibles par câblodistribution dans les principaux secteurs de peuplement francophone de l'Est ontarien et du Nouveau-Brunswick, de même que dans un certain nombre de grands centres urbains d'autres régions du pays. Dans certaines parties du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, les câblodistributeurs offrent jusqu'à dix canaux de télévision en langue française; les deux provinces possèdent en outre plusieurs stations de radio privées. Dans les années 1980, la Fédération des jeunes Canadiens-Français, avec l'aide du ministère du Patrimoine canadien, a effectué des démarches qui ont abouti à la création d'un réseau communautaire de stations de radio francophones dans plusieurs provinces et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Compte tenu de la taille de sa population et de son dynamisme culturel, le Québec est une source importante d'émissions et des bulletins de nouvelles qui sont diffusés en langue française. Toutes ces voies de communication sont jugées importantes pour préserver le

sens de la communauté aussi bien chez les Canadiens d'expression anglaise que chez ceux d'expression française, peu importe où ils vivent au Canada. C'est pourquoi le gouvernement fédéral poursuit notamment ses efforts en vue de contribuer à leur développement.

Les Canadiens comprennent mieux les avantages d'avoir deux langues officielles au sein d'un pays à forte immigration

Le renforcement des politiques en matière de langues officielles entrepris au milieu des années 1960 a soulevé bien des craintes et des interrogations quant à la relation entre les langues officielles et les soi-disant langues et cultures ancestrales [l'expression « langue d'origine » est entrée dans l'usage par après]. Les Canadiens d'aujourd'hui semblent mieux saisir les processus sur lesquels reposent l'immigration et les changements linguistiques, même si des activistes opposés à l'immigration les mettent encore en garde contre les dangers des politiques de multiculturalisme en leur ressassant les mêmes prédictions éculées qui avaient déjà cours après le tournant du siècle, c'est-à-dire que les « étrangers » « envahiraient » le Canada et que l'anglais y serait remplacé par l'ukrainien ou l'allemand. À l'inverse, dans les années 1960, l'absence de politique de multiculturalisme créait une atmosphère dans laquelle la polarisation des craintes était renversée et l'utilisation du français comme langue officielle était présentée comme une menace insidieuse pour certaines langues ancestrales en perte de vitesse comme l'ukrainien et l'allemand.

Les Canadiens savent mieux aujourd'hui que les principales forces motrices du changement linguistique sont les échanges qui se déroulent au quotidien entre voisins et amis, de même que l'exposition aux médias de masse. Tant et aussi longtemps que l'anglais sera la langue dominante en Amérique du Nord, c'est elle qu'adopteront la plupart des immigrants qui s'installent dans les régions anglophones. Mais, s'est-on demandé, pourquoi choisir le français comme langue officielle pour tout le Canada alors que dans une ville ou une région donnée, il y a plus de gens qui parlent d'autres langues ancestrales ? La réponse est, bien sûr, que les langues ancestrales accompagnent les immigrants et que pratiquement tous les immigrants au Canada s'attendent à ce que leurs enfants parlent principalement l'anglais ou le français. En fait, c'est ce qui se produit. Le taux de bilinguisme anglais-

français est plus élevé chez les Canadiens dont la langue maternelle n'est ni l'une ni l'autre de ces deux langues qu'au sein du groupe de langue maternelle anglaise (Harrison, 1994, p. 43).

En dépit des craintes qui persistent, nous savons maintenant que presque tous les groupes d'immigrants (à l'exception des communautés religieuses comme les mennonites et les huttériens) ont subi un processus très similaire d'acculturation qui les a amenés, à l'exception d'une poignée des membres des deux premières générations éduquées au Canada, à perdre volontairement leur langue.[27] Traditionnellement, les langues ancestrales des immigrants ne persistent durant de longues périodes que si elles sont régulièrement régénérées par de nouveaux immigrants, et ce malgré les politiques de multiculturalisme qui encouragent de façon positive les groupes désireux de préserver leur patrimoine culturel et linguistique. Tout cela est reflété dans une statistique citée précédemment : aucun groupe linguistique autre qu'anglophone ou francophone ne représente plus de 3 p. 100 de la population canadienne, en dépit de la présence d'un très grand nombre de personnes d'origine ethnique autre que britannique ou française qui parlent l'une des langues officielles.[28]

---

[27] Ce processus commence avec la première génération d'enfants instruits au Canada : la plupart apprennent la langue de leurs parents comme langue maternelle, mais parvenus à l'âge adulte et au moment de fonder leur propre famille, ils ont acquis également l'anglais ou le français, qu'ils adoptent comme langue principale à l'extérieur du foyer; à la maison, la grande majorité des membres de la première génération éduquée au Canada apprennent l'anglais ou le français comme langue maternelle à leurs enfants. Les immigrants vivant au Québec ont davantage tendance à transmettre leur langue ancestrale à leurs enfants nés au Canada. On a souvent attribué cela au « moins grand attrait » du français au Québec par rapport à l'anglais ailleurs au Canada. Mais le gros de la différence relevée dans les statistiques de recensement est probablement attribuable au fait que le pourcentage d'immigrants récents au sein des groupes d'immigrants au Québec est plus élevé qu'au sein des mêmes groupes dans d'autres régions du Canada (Pendakur, 1990, p. 20; Harrison, 1990).

[28] D'autre part, j'ai souvent souligné que, comparativement aux immigrants de l'étranger, les petites communautés francophones des Prairies et de l'Ouest canadien sont parvenues à transmettre la langue de façon remarquablement vigoureuse jusqu'à ce que les taux de natalité baissent, il y a une génération, et à maintenir des communautés linguistiques viables sur des périodes relativement longues. Cette ténacité linguistique et culturelle s'étalant sur plusieurs générations est un important facteur historique qui justifie l'approche adoptée au Canada vis-à-vis des langues officielles.

Les frontières du changement linguistique s'étendent et elles touchent de plus vastes secteurs de la société

Dans la *Loi sur les langues officielles de 1988,* le gouvernement du Canada s'engageait à « favoriser l'épanouissement de minorités francophones ou anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » (article 41).

Jusqu'en 1993, les organismes fédéraux (à l'exception de quelques-uns, dont le Secrétariat d'État/Patrimoine canadien et de la SRC/CBC, n'ont pour ainsi dire pas tenu compte de cet engagement. À l'été 1994, le premier ministre Chrétien annonçait une nouvelle politique du Cabinet confirmant l'intention du gouvernement de respecter cet engagement en faisant appel à l'intervention de toutes les institutions fédérales; environ 26 d'entre elles ont été désignées « institutions clés » devant faire l'objet d'une attention prioritaire. Ces institutions clés devaient élaborer des plans d'affaires portant directement sur les objectifs des articles 41 et 42 de la *Loi sur les langues officielles de 1988* (ministère du Patrimoine canadien, *Rapport annuel 1993-1994. Langues officielles)*. Ce que l'on attend de toutes les institutions fédérales, c'est qu'elles étendent leur intervention à d'autres secteurs que les trois traditionnels (la langue de service au public, la participation équitable et la langue de travail) et qu'elles examinent dans quelle mesure leurs programmes permettent de réaliser les engagements pris par le gouvernement. Compte tenu des énormes retombées des dépenses fédérales, cette nouvelle orientation revêt une importance considérable pour les communautés minoritaires de langue officielle, particulièrement pour les communautés francophones, qui n'ont pas obtenu leur juste part des programmes fédéraux, non seulement des programmes économiques et d'aide à l'entreprise (dont les retombées se font surtout sentir dans les grands centres urbains et les centres industriels) mais aussi des programmes culturels, dont le coût est comparativement moins élevé (Commissaire aux langues officielles, 1996b).

Les mesures envisagées dans la *Loi sur les langues officielles de 1988* prévoient une collaboration entre le gouvernement fédéral et ses partenaires traditionnels, les provinces, de même que l'encouragement

de nouveaux secteurs : *« [...] les entreprises, les organisations patronales et syndicales, les organismes bénévoles et autres [...] »* (article 43). L'intention consiste clairement à utiliser l'influence des gouvernements fédéral et provinciaux pour stimuler une plus grande acceptation des deux langues officielles dans la société en général. À condition que l'on puisse s'assurer de l'appui des plus grandes provinces, un effort à long terme de cette nature pourrait avoir des retombées générales aussi grandes que celles des premières politiques adoptées en matière de langues officielles à la fin des années 1960.

Les Canadiens sont plus conscients des avantages économiques d'avoir deux langues officielles sur les marchés internationaux

Les tendances au niveau du soutien de la politique gouvernementale par le public, particulièrement telles qu'elles sont soulignées dans les médias de masse, ont été de plus en plus dominées au cours de la dernière décennie par une préoccupation à l'endroit de ses avantages économiques directs pour le secteur privé, à l'exclusion de presque toutes les autres questions, même au point de ne pas tenir compte du tort qui pourrait en résulter directement pour les secteurs vulnérables de la société. Il est à souhaiter que pareille vision déformée des enjeux publics ne persiste pas. En attendant, il est important que les Canadiens prennent davantage conscience des facteurs tenant purement et simplement à la rentabilité qui font des politiques de maintien des deux langues officielles du Canada l'un des investissements les plus avantageux du pays sur le plan économique. Les points qui attirent le plus l'attention sont les suivants :

L'accès direct aux marchés internationaux : plus de 30 pays ont l'anglais et 25 le français comme langues officielles, ce qui garantit des possibilités d'échanges commerciaux et industriels à long terme;

La mobilité professionnelle et géographique des personnes qui sont bilingues, c'est-à-dire 4,8 millions de Canadiens en 1996;

Les grands avantages dont jouissent les communautés dont la main-d'oeuvre est bilingue, ce qui est idéal pour bon nombre d'activités commerciales et de commercialisation à l'échelle nationale et internationale;

Les contributions au tourisme, qui aident à faire du Canada la septième destination touristique au monde;

Les avantages sur le plan de l'exportation de services et de secteurs commerciaux précis, notamment les films et divertissements, l'édition, l'établissement de banques de données, la traduction et les logiciels informatiques utilisés pour les services et les loisirs.

L'importance de l'anglais sur les marchés mondiaux (particulièrement sur les marchés financiers) porte à sous-estimer le rôle des autres langues. Le commerce international des produits et des services est dominé par cinq langues, dont trois sont très concentrées : l'allemand, principalement au centre de l'Europe, et l'espagnol et le portugais dans les Amériques. Seuls l'anglais et le français sont utilisés sur les marchés mondiaux et sont considérés comme des « langues d'établissement de contacts commerciaux » dans, respectivement, 143 et 49 pays (ministère du Patrimoine canadien, *Rapport annuel 1993-1994. Langues officielles*, p. 44).

La dimension la moins explorée des bénéfices économiques immédiats des politiques de langues officielles est peut-être l'avantage que procure aux minorités de langue officielle des provinces le fait de pouvoir s'instruire dans leur langue partout au pays. Les mesures prises pour accroître les possibilités de faire des études secondaires dans la langue de la minorité au Nouveau-Brunswick, en Ontario et dans les autres provinces depuis les années 1960 ont donné lieu à une hausse remarquable du nombre de jeunes francophones qui terminent leurs études secondaires et a considérablement réduit les taux d'analphabétisme qui, dans les années 1960, étaient de plus du double de la moyenne nationale. En Ontario, la création d'écoles secondaires francophones subventionnées par l'État en 1967 a accru de plus de 50 p. 100 la probabilité que les étudiants francophones de neuvième année se rendent jusqu'en douzième et a multiplié par un facteur de quatre le pourcentage de ceux qui terminent leurs études pré-universitaires (Churchill, Frenette et Quazi, 1985, vol. 1, p. 340). Dans un marché du travail, où le chômage chez les jeunes possédant un diplôme d'études secondaires a récemment atteint 30 p. 100 (*Globe and Mail*, 22 avril 1996) et où le chômage à long terme est endémique chez les personnes de tous les âges qui n'ont pas terminé leurs études

secondaires, l*es nouvelles perspectives d'instruction qui s'offrent aux jeunes francophones produisent, année après année, des avantages économiques qui dépassent largement les coûts totaux des programmes de langues officielles.*

Les politiques en matière de langues officielles sont nécessaires pour minimiser l'instabilité et les conflits sociaux, les pires ennemis du développement économique

Le plus puissant argument économique en faveur des politiques de langues officielles est la possibilité d'améliorer les relations internes au Canada, en vue précisément de réduire les frictions sociales et politiques. Les programmes actuels d'action fédérale en matière linguistique n'entendent pas servir de panacées pour l'unité nationale mais d'étape nécessaire pour bâtir une démocratie moderne au sein d'un pays où un citoyen sur quatre a le français comme langue maternelle. Nous ne savons pas ce que coûterait la « sécession » officielle, même la plus harmonieuse, du Québec d'avec le Canada. Toutefois, pratiquement n'importe quelle personne sensée peut facilement constater, en observant l'expérience vécue dans d'autres pays, les coûts économiques incalculables de la rupture de l'harmonie sociale pour des questions d'ethnicité et de langue.

ÉPILOGUE : LE CANADA EN TANT QU'ÉTAT-NATION POSTMODERNE

L'humeur de notre époque

Les chapitres qui précèdent vont peut-être à l'encontre de l'impression personnelle qu'ont les lecteurs des événements et de ce qu'ils attendent d'un ouvrage portant sur les langues officielles. Le texte laisse davantage place aux réalisations qu'aux lacunes qu'elles comportent. Il insiste plus longuement sur les progrès réalisés que sur ce qu'il reste à faire. Il met en lumière la vision et le civisme de nos citoyens plutôt que les querelles qui déforment la perspective. Bref, il contredit l'humeur de notre époque.

Les Canadiens qui ont beaucoup voyagé ou qui suivent l'actualité des pays extérieurs à l'Amérique du Nord sont au courant de cette humeur pessimiste qui caractérise bon nombre de sociétés, aussi bien du monde industrialisé que du monde en développement. Dans ce contexte international plus vaste, où la langue et les différences ethniques mettant en cause des États et des frontières ont eu tendance à dégénérer en guerre ouverte, le Canada, qui est parvenu au cours des trente dernières années à réaliser des progrès et à apporter des changements paisibles en vue de répondre aux besoins de ses communautés de langue officielle, possède un dossier enviable d'action politique éclairée.

L'impératif de la coexistence

Les pressions constantes en faveur de la modification de la structure du fédéralisme canadien ont porté à tort bien des gens à croire qu'en divisant le Canada en deux pays, on éliminerait le problème de la

langue en revenant simplement à l'unilinguisme sur des territoires distincts. Les plus farouches opposants aux politiques sur les langues officielles proviennent des deux extrémités du spectre politique : les plus intransigeants séparatistes du Québec et les plus intransigeantes forces opposées à toute « concession » envers le Québec.

Les défenseurs de ces points de vue ne sont ni les uns ni les autres prêts à accepter les impératifs fondamentaux de la vie sur ce continent. D'abord, même si le Québec quittait la Confédération, environ deux millions de citoyens à l'heure actuelle canadiens vivraient comme des minorités francophones et anglophones au sein des deux nouveaux pays. Ces personnes verraient leurs droits fondamentaux déniés si l'on abolissait les garanties actuelles en matière de langues officielles. Un tel déni dans une partie ou l'autre d'un Canada divisé équivaudrait à répudier des siècles d'évolution démocratique. Deuxièmement, la géographie du Canada y appelle le maintien d'une coexistence harmonieuse du français et de l'anglais. Que l'on modifie ou non les structures constitutionnelles, les divers modes de vie dont jouissent à l'heure actuelle les Canadiens ne peuvent survivre sans les échanges humains, commerciaux, financiers et touristiques qui unissent à l'heure actuelle les différentes régions du pays. Les besoins à long terme de toutes les régions nécessitent le partage d'un espace linguistique au sein duquel les communautés francophones et anglophones puissent travailler, commercer et vivre ensemble dans l'harmonie et dans l'égalité.

La question inévitable

Bien des aspects du sentiment pro-Québec échappent aux critères usuels qui permettraient de les libeller nationalistes et certains sont fortement partagés par un grand nombre de Canadiens vivant à l'extérieur du Québec. Aucun commentateur n'oserait s'aventurer à prédire de façon certaine dans quel sens évolueront ces sentiments ou quels compromis pourraient être atteints. Mais il est clair qu'il existe un conflit entre les deux définitions de l'état et de la nation.

À l'heure actuelle, les principaux partis politiques du Québec perçoivent leur province comme une forteresse qu'ils contrôlent et qu'ils décrivent comme le seul rempart possible contre une invasion du monde anglophone. Les deux principaux partis provinciaux — d'abord le Parti libéral du Québec en 1974 puis le Parti québécois en 1977 —

ont adopté des lois visant à proclamer la province unilingue francophone. La vision d'un État québécois unilingue, plutôt que d'une simple « province » unilingue, romprait avec des siècles d'identification étroite entre les Québécois francophones et les francophones du reste du Canada qui, ne faisant pas partie d'un « peuple » ou d'une « nation québécoise », seraient relégués au rang de diaspora.

La dynamique interne d'un Québec indépendant et unilingue est difficile à prédire, étant donné qu'elle évoluerait au sein d'une entité étatique découlant d'un modèle de gouvernement né de la « modernité », le soi-disant État-nation « romantique » forgé dans l'Europe du XIXe siècle autour de l'idée d'un « peuple » (volk) partageant une seule langue et constituant « La Nation » qui rend légitime l'État et l'exercice du pouvoir d'État (Churchill, 1996; Handler, 1988). En dépit des efforts déployés par les théoriciens pro-séparatistes pour créer un nationalisme québécois non ethnique, la réalité démographique fait qu'il est difficile de passer de la théorie à la pratique. La démocratie repose sur la confiance mutuelle entre les citoyens. Peu importe dans quelle mesure les intentions des chefs politiques et des nationalistes francophones sont sincères, il est peut-être impossible d'amener d'autres groupes à croire en la possibilité d'un nationalisme non ethnique au sein d'une province où le contrôle est majoritairement entre les mains d'un groupe linguistique dont la plupart des membres descendent d'un petit nombre d'ancêtres communs (moins de 6 000 personnes) et constituent sur le plan ethnique l'une des plus grandes populations homogènes du globe. Entre-temps, le principe selon lequel les anglophones représentent une menace invasive s'est transformé par la modification du paysage linguistique au cours des trente dernières années : la majorité des jeunes de langue maternelle anglaise élevés au Québec sont bilingues et acceptent pleinement que le français soit la principale langue utilisée au sein de la vie publique et au travail.

Par contraste, l'État fédéral du Canada est fondé sur une idée radicalement différente de l'État-nation postmoderne (d'autres diraient peut-être « pré-moderne »).[29] L'État postmoderne reconnaît et

[29] Pour en savoir davantage sur le Canada en ce qui a trait aux théories de l'État dans le monde contemporain, notamment sur la notion selon laquelle « l'État-nation postmoderne » ressemble beaucoup aux monarchies d'États-nations pré-modernes comme l'Angleterre, l'Espagne et la Suède, voir Churchill, 1996.

accepte les différences au niveau du bagage culturel et de l'origine ethnoraciale de ses citoyens, de même que les différences au niveau de la composition des provinces et des régions. Mais il présume que ses citoyens peuvent partager les responsabilités et les privilèges liés à la citoyenneté sans avoir à faire partie d'un seul « peuple » qui forme « La Nation ». Le Canada actuel repose sur une idéologie de langues officielles qui s'applique à l'État et aux institutions de l'État. Cette idéologie : 1) n'exige pas que l'on abandonne les autres langues dans les sphères privées de la vie qui ne sont pas rattachées aux contacts avec l'État, 2) permet le maintien volontaire de multiples cultures, et 3) refuse de convertir les cultures dominantes canadienne-française et canadienne-anglaise en cultures officielles pancanadiennes. L'idéologie de l'État s'est distancée, du moins pour le moment, de la notion des deux « peuples fondateurs » (ou « races fondatrices ») et de ses connotations fortement ethniques, et les théoriciens des questions constitutionnelles tentent de forger des solutions de remplacement, comme la reconnaissance d'une société distincte au Québec. L'une des prémisses fondamentales de l'idéologie est que grâce à une intervention vigoureuse des gouvernements fédéral et provinciaux et de l'ensemble des citoyens, on peut atteindre et maintenir l'égalité de statut des deux langues officielles parlées par 98 p. 100 des citoyens, de même que de ceux qui s'identifient comme des Canadiens d'expression anglaise et d'expression française. Au sein d'un monde dominé par les relations de pouvoir, l'idéologie suppose également qu'un Canada parlant d'une voix unifiée (bien que celle-ci soit officiellement bilingue) est mieux en mesure de défendre les intérêts des deux groupes linguistiques que ne le pourraient deux États (ou plus) successeurs qui seraient plus petits et qui risqueraient d'être plus instables.

Une expérience de l'égalité et de la coexistence

Les politiques en matière de langues officielles épousées au départ par le gouvernement fédéral dans les années 1960 et appuyées progressivement par la grande majorité des Canadiens — des Québécois francophones compris — constituent une expérience de promotion de l'égalité et de la coexistence. À l'époque moderne, aucun pays autre que le Canada n'a réussi à accomplir autant en aussi peu de temps et à si peu de frais pour donner un statut égal à deux communautés linguistiques. L'expérience canadienne dans le domaine

des langues officielles est un succès retentissant. Il est grand temps que les Canadiens acceptent ce verdict, qui est largement partagé partout dans le monde. Les Canadiens d'expression française et d'expression anglaise ont jeté les bases d'un partenariat de plus en plus grand ainsi que du maintien de l'égalité.

189

BIBLIOGRAPHIE

Badets, Jane et Tina W. L. Chui. « Évolution de la population des immigrants au Canada », *Le Canada à l'étude*, Ottawa, Statistique Canada, 1994.

Bourhis, Richard Y. « Introduction and Overview of Language Events in Canada », *International Journal of the Sociology of Language*, 105/106, 1994, p. 5-36.

Breton, Raymond. « Multiculturalism and Canadian Nation-Building », in *Politics of Gender, Ethnicity amd Language in Canada,* sous la dir. de Alan Cairns et Cynthia Williams, Toronto, University of Toronto Press, n° 34, 1986.

Canada. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, vol. 1-4, 1967-1969.

Canada, Statistique Canada. *Recensement du Canada 1986 : Estimations de la population selon la première langue officielle parlée*, réf. n° 47013, Ottawa, Statistique Canada, septembre 1989.

Canada, Statistique Canada. *Estimation de la population selon la première langue officielle parlée*, réf. n° 94-320, Ottawa, Statistique Canada, mars 1993.

Churchill, Stacy. *The Education of Linguistic and Cultural Minorities in the OECD Countries*, Avon, Multilingual Matters, 1986.

Churchill, Stacy. *Appui de la population aux politiques en matière de langues officielles.* Direction générale de la promotion des langues officielles, Ottawa, Secrétariat d'État du Canada, juin 1993.

Churchill, Stacy. « The Decline of the Nation-State and the Education of National Minorities », *Revue internationale de pédagogie*, vol. 42, nº 4, 1996, p. 265-290.

Churchill, Stacy, Thomas B. Greenfield, Brock Rideout [et Lionel Orlikow]. *Cost Models of Bilingual Education in Canada—The World of Theory.* Rapport final présenté au Secrétariat d'État du Canada, Toronto, Institut des études pédagogiques de l'Ontario, 1979.

Churchill, Stacy, Norman Frenette et Saeed Quazi. *Éducation et besoins des Franco-Ontariens : le diagnostic d'un système d'éducation.* Vol. 1 : *Problèmes de l'ensemble du système : l'élémentaire et le secondaire.* Vol. 2 : *Le postsecondaire et rapport technique,* Toronto, Conseil de l'éducation franco-ontarienne, ministère de l'Éducation, 1985, p. 417.

Churchill, Stacy et Anthony Smith. « Vers l'unanimité... d'un pas plus assuré », *Langue et Société*, 18, septembre 1986, p. 5-11.

Churchill, Stacy et Anthony Smith. « Le moment est venu... », *Langue et Société*, 19 avril 1987, p. 4-8 (voir les tableaux supplémentaires en annexe).

Commissaire aux langues officielles. *Rapport annuel 1994*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1995.

Commissaire aux langues officielles. *Rapport annuel 1995*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1996.

Commissariat aux langues officielles. *Nos deux langues officielles au fil des ans,* Ottawa, le Commissariat, 1991.

Commissariat aux langues officielles. *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux au Canada,* Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1995.

Commissariat aux langues officielles [Mary Lee Bragg et Michel Gratton] . *Le service au public : une étude des bureaux fédéraux désignés pour répondre au public en français et en anglais*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1995.

Commissaire aux langues officielles [Stacy Churchill et Jean-Claude Leblanc], *Un tracé pour agir : la mise en oeuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officialles de 1988. Rapport du Commissaire aux langues officielles sur la mise en oeuvre par le gouvernement fédéral de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1996b.

Conseil des ministres de l'éducation, Canada. *The State of Minority Language Education in the Ten Provinces of Canada,* A Report by the Council of Ministers of Education, Canada. Toronto, CMEC, 1978.

Dallaire, Louise M. et Réjean Lachapelle. *Profils démolinguistiques des communautés minoritaires de langue officielle : une synthèse nationale,* Ottawa, Secrétariat d'État du Canada, Ottawa, 1990.

de Vries, John. « Canada's Official Language Communities: an Overview of the Current Demolinguistic Situation », *International Journal of the Sociology of Language*, nº 105/106, (1994) p. 37-68.

Ducharme, Jean-Charles. *Droits à l'instruction dans la langue de la minorité : état de la situation. La mise en oeuvre de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés.* Série Nouvelles perspectives canadiennes, Ottawa, ministère du Patrimoine canadien, 1996.

Floch, William. *Les communautés de langue officielle : population par rapport à la langue maternelle. Analyse des tendances de 1986 à 1991,* Ottawa, Secrétariat d'État du Canada, 1992.

Frenette, Normand et Saeed Quazi. *Accessibilité et participation des francophones de l'Ontario à l'éducation postsecondaire, 1979-1994. Vol. 1 : Rapport final. Vol. 2 : Sommaires, tableaux statistiques, figures*, Sudbury, Boréal, 1996.

102

Genesee, Fred. *Learning through Two Languages.* Cambridge, Newbury House, 1987.

Goreham, Richard. *Les droits linguistiques et le Programme de contestation judiciaire. Réalisation du programme et incidence de son abolition,* Rapport présenté au Commissaire aux langues officielles, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 1992.

Guindon, René et Pierre Poulin. *Les liens dans la francophonie canadienne*, Série Nouvelles perspectives canadiennes, Ottawa, ministère du Patrimoine canadien, 1996.

Hamers, Josiane F. et Kirsten M. Hummel. « The Francophones of Quebec: Language Policies and Language Use », *International Journal of the Sociology of Language*, 105/106, 1994, p. 127–152.

Handler, Richard. *Nationalism and the Politics of Culture in Quebec*, Madison, University of Wisconsin Press, 1988.

Harrison, Brian et Louise Marmen. *Languages in Canada*, Le Canada à l'étude, Cat. n° 96-313F, Ottawa, Statistique Canada, 1994.

Harrison, Brian. *Measures of Mother Tongue Vitality for Non-Official Languages in Canada,* avec la collaboration de Réjean Lachapelle, Ottawa, Statistique Canada, 1990.

Harrison, Brian. *Les jeunes et les minorités de langue officielle : 1971 à 1991,* Cat. n° 1-545-XPF. Ottawa, Statistique Canada, 1996.

Lachapelle, Réjean et Gilles Grenier. *Aspects linguistiques de l'évolution démographique au Canada. Rapport au Secrétariat pour l'étude de l'évolution démographique et de son incidence sur la politique économique et sociale*, Ottawa, Santé et Bien-être social Canada, novembre 1988 (ronéotypé).

Lachapelle, Réjean. *L'immigration et le caractère ethnolinguistique du Canada et du Québec*, Documents de recherche n° 15, Ottawa, Statistiques Canada, 1988.

Lachapelle, Réjean. « Évolution des groupes linguistiques et situations des langues officielles au Canada », *Tendances démolinguistiques et évolution des institutions canadiennes,* collection Thèmes canadiens, Montréal, Association d'études canadiennes, numéro spécial, 1989, p. 7-34.

Lapkin, Sharon, Merrill Swain [et Stan Shapson]. « French Immersion Research Agenda for the 90s », *The Canadian Modern Language Review,* 48, 1 (1990), p. 11-40.

Locher, Uli. *Les jeunes et la langue.* Tome 2, *Usages et attitudes linguistiques des jeunes qui étudient en anglais (de la 4e année du secondaire à la fin du collégial),* [réalisé par le Conseil de la langue française] Sainte-Foy, Publication du Québec, 1994.

Neatby, Blair. « Sécularisation des problèmes linguistiques », *Langue et Société,* n° 1, automne 1979, p. 24-26.

Ouellet, Fernand. *Lower Canada 1791-1840: Social Change and Nationalism.* Traduit du français et adapté par Patricia Claxton, Toronto: McClelland and Stewart, 1980.

Pendakur, Ravi. *Situation linguistique au Canada : conservation de la langue ancestrale et transfert à une autre langue,* Ottawa, ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, novembre 1990.

Proulx, Jean-Pierre. « Un Québec français dans un Canada bilingue! », *Langue et Société,* été 1989, p.18-19.

Sloan, Tom. « La fonction publique: de l'intention à l'acte », *Langue et Société,* n° 1 , automne 1979, p. 14-16.

Smith, Anthony H. *The Communications Implications of National Research on Official Languages Opinions,* Ottawa, Commisariat aux langues officielles, octobre 1992 (ronéotypé).

Taylor, Charles. « Multiculturalism and the Politics of Recognition », *The Politics of Recognition,* sous la dir. d'Amy Gutman, Princeton, University Press, 1992, p. 25-73.

Un choix national : les langues officielles du Canada. Exposé du Gouvernement du Canada sur une politique linguistique nationale, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1977.

ANNEXE A : NOTE SUR LES PREMIÈRES NATIONS

La notion de langues officielles découle des compromis relatifs au français et à l'anglais qui ont été incoporés dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Dans la dernière partie du XIXe siècle, on n'a guère accordé d'attention aux droits ni à la position relative des Premières nations, dont la majorité des membres ne jouissaient pas de tous les droits découlant de la citoyenneté. Au cours des dernières années, la jurisprudence canadienne et l'opinion juridique internationale ont commencé à donner forme à un nouveau statut pour les membres des Premières nations, au Canada comme ailleurs. L'expression même « Premières nations » a été choisie pour souligner un droit antérieur au statut de nation, avant même la fondation des États-nations modernes (l'Angleterre, la France, le Portugal, l'Espagne) dont les empires ont donné naissance à tous les États de l'hémisphère occidental. Tous les membres des Premières nations qui sont des citoyens canadiens ont des droits en tant que membres des communautés de langue officielle du Canada. Étant donné que la très grande majorité parlent français ou anglais, ce droit est ancré dans leurs rapports avec les administrations et les organismes fédéraux et provinciaux. De plus, dans les Territoires du Nord-Ouest ainsi que dans le Nunavut, qui sera créé sous peu, les langues autochtones ont reçu le statut de langue officielle au même titre que le français et l'anglais.

Il est impossible de prévoir comment évoluera la notion de « Premières nations » en droit et dans les faits ni ce que donnera cette évolution au contact de la notion de communautés de langue officielle au Canada. Mon but, ici, est de faire ressortir le fait qu'il existe de nombreuses questions controversées et qu'il est peu probable que les lois actuelles du Parlement du Canada et de ses provinces et territoires apportent une réponse définitive aux préoccupations des Premières nations et au statut de leurs langues.

ANNEXE B : ARTICLE 23 DE LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS

Droits à l'instruction dans la langue de la minorité

23. (1) Les citoyens canadiens :

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada, ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur

endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité ;

b)comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

59.*(1) L'alinéa 23 (1)a) entre en vigueur pour le Québec à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada. (2) La proclamation visée au paragraphe (1) ne peut être prise qu'après autorisation de l'assemblée législative ou du gouvernement du Québec. (3) Le présent article peut être abrogé à la date d'entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)a) pour le Québec, et la présente loi faire l'objet, dès cette abrogation, des modifications et changements de numérotation qui en découlent, par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

* L'article 59 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne fait pas partie de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il est cependant reproduit ici parce qu'il touche directement à la question des droits des minorités linguistiques en matière d'instruction.